

343.07  
MUH  
d c.1



**Dimensi Ekonomi Politik Pembentukan Hukum  
Di Bidang Kelautan Dan Perikanan**  
(Kajian Masyarakat Nelayan di Kecamatan Muncar Kabupaten Banyuwangi)

**TESIS**  
**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan**  
**Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :  
**IMAM MUCHTAR**  
**NIM: B4A.097.031**

Pembimbing :  
**DR. ESMI WARASSIH PUJIRAHAYU, SH.MS**

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM**  
**UNIVERSITAS DIPONEGORO**  
**SEMARANG**  
**2000**

343.07  
MUE  
d c1

**Dimensi Ekonomi Politik Pembentukan Hukum  
Di Bidang Kelautan Dan Perikanan**  
(Kajian Masyarakat Nelayan di Kecamatan Muncar Kabupaten Banyuwangi)

**TESIS**

Disusun Oleh :

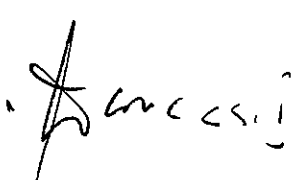
**IMAM MUCHTAR**  
NIM: B4A.097.031

Dipertahankan di depan Dewan Penguji  
Pada Tanggal : 5 Oktober 2000

Tesis ini telah diterima  
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Program Magister Ilmu Hukum

Pembimbing :

Mengetahui Ketua Program  
Magitser Ilmu Hukum

  
DR.ESMI WARASSIH PUJIRAHAYU,SH.MS.  
NIP. 130 529 436



PROF. DR. HARDA NAWAWI ARIEF,SH.  
NIP. 130 350 519

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji dan syukur penulis panjatkan ke hadapan Allah Tuhan Yang Maha Esa, karena atas karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis dengan judul “DIMENSI EKONOMI POLITIK PEMBENTUKAN HUKUM DI BIDANG KELAUTAN DAN PERIKANAN (Kajian masyarakat nelayan di Kecamatan Muncar Kabupaten Banyuwangi)”.

Tesis ini dapat terselesaikan berkat bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini perkenankanlah penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. H. Kabul Santoso, MS, selaku Rektor Universitas Jember dan Bapak Drs. Soekarjo, BW, selaku Dekan yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Magister Ilmu Hukum.
2. Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH., selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberikan kepercayaan dan kesempatan pada penulis untuk menimba ilmu pengetahuan di lingkungan Universitas Diponegoro.
3. Dr. Hj. Esmi Warassih Pujirahayu, SH, MS., selaku dosen pembimbing yang dengan penuh kesabaran, ketekunan serta ketelitian telah berkenan membimbing penulis hingga selesainya tesis ini.
4. Para Guru Besar pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro: Prof.Dr. Muladi,SH, Prof.Dr. Satjipto Rahardjo,SH, Prof.Dr.I.S.Susanto,SH, Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH, PROF. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH, Prof.Dr. Sutandyo Wignyosoebroto,MPA, Dr.Mumpuni Sumpeno,SH, Prof.Dr.Miyasto,SU,Dr.Peter Mahmud Marzuki,SH,Prof.Dr.Dimyati Hartono,SH

Prof. Dr. Erman Radjaguguk, SH, LLM, Prof. Dr. Sumanoro (Alm), Prof. Dr. Suyudi, SE, Prof. Soehardjo, SS, SH (Alm), Prof. Dr. Mr. Sutoyo, Prof. H. Poerwahid Patrik.SH.(Alm) dan semua dosen yang tidak sempat penulis sebutkan satu persatu.

5. Kedua orang tuaku, sembah sujud dan rasa hormat nanda haturkan. Dan atas segala do'a restu, pengorbanan dan keikhlasan yang senantiasa mengiringi perjalanan hidup nanda. Penghargaan yang sama juga nanda haturkan kepada kedua mertuaku.
6. Secara khusus kepada istriku tercinta dan anak-anakku tersayang (Newika Mulia, M.Carda Tisna Hamijaya, Elita Ismi Mientarini), yang senantiasa setia, tabah memberi semangat dan dukungan selama penulis mengikuti pendidikan dan penyusunann tesis ini.
7. Seluruh rekan-rekan seprofesi dan rekan-rekan peserta Program Magister Ilmu Hukum beserta Staf Administrasi Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.

Penulis menyadari sepenuhnya akan ketidaksempurnaan tesis ini, baik dari segi bentuk maupun isinya, semua ini penulis sadari karena keterbatasan pengetahuan dari setiap manusia. Untuk itu kritik dan saran guna penyempurnaan tesis ini sangat penulis harapkan.

Semarang, Akhir September 2000  
Penulis

Imam Muchtar

## ABSTRAK

Sebagai negara maritim yang mempunyai produk unggulan dibidang kelautan dan perikanan Indonesia memiliki potensi sumber daya ikan yang sangat melimpah. Dengan potensi tersebut seharusnya para nelayan merupakan kelompok masyarakat yang paling sejahtera, namun kenyataannya sebagian besar dari mereka justru merupakan salah satu kelompok masyarakat yang paling miskin dibanding golongan masyarakat lainnya. Diperkirakan kemiskinan yang menimpa sebagian besar masyarakat nelayan bukan karena kemiskinan alamiah, melainkan disebabkan karena masalah struktural. Kemiskinan struktural yang menimpa sebagian besar masyarakat nelayan sebenarnya menyebabkan sangat komplek, salah satu penyebabnya adalah belum adanya akses yang mereka miliki baik dibidang ekonomi, politik, maupun dibidang hukum. Atas dasar asumsi bahwa hukum yang mengatur kegiatan ekonomi-politik masyarakat yang dibentuk oleh lembaga pembentuk hukum yang relatif otonom, maka penulisan tesis ini bermaksud memberi jawaban tersebut dengan mengambil setting kajian masyarakat nelayan Muncar Banyuwangi. Tesis ini didukung dari hasil penelitian dengan dua jenis data (data primer dan sekunder). Data primer yang terkait dengan proses pembentukan hukum diperoleh langsung dari para nelayan melalui pengamatan dan wawancara, sedangkan data sekunder berupa dokumen peraturan perundang-undangan dan berita massa media dikumpulkan dengan menggunakan metode dokumenter. Analisis terhadap kedua data tersebut menggunakan analisis kualitatif dan analisis isi. Adapun hasil analisis keduanya disajikan secara deskriptif kualitatif.

Temuan yang diperoleh menunjukkan bahwa proses pembentukan hukum dibidang kelautan dan perikanan lebih bersifat top down, hal ini menimbulkan dampak yaitu: 1). Aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan penangkapan ikan oleh para nelayan lebih mengakomodasi kepentingan ekonomi politik kelompok pengusaha ikan. 2). Terbatasnya mayoritas masyarakat nelayan untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan hukum membuat mereka tidak memiliki akses baik dibidang ekonomi politik yang menyangkut kepentingan nelayan. Tiadanya akses para nelayan tersebut bukan berarti ia sama sekali berada dalam posisi yang tidak berdaya menghadapi pemerintah. Terhadap berbagai kebijaksanaan pemerintah yang mereka anggap tidak adil atau merugikan kepentingan ekonomi politiknya para nelayan biasanya punya cara-cara tersendiri untuk memperjuangkan kepentingannya agar diterima menjadi bagian ketentuan dari peraturan perundang-undangan. Cara-cara kritis yang sering ditempuh para nelayan dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum, biasanya diungkapkan dalam bentuk protes, unjuk rasa, demonstrasi atau cara-cara lain yang bersifat destruktif, disamping bentuk-bentuk lainnya seperti memanfaatkan profesi wartawan dengan media masa cetak sebagai saluran untuk mempengaruhi proses pembentukan hukum. Dan ternyata hasilnya cukup efektif. Meskipun dalam kasus-kasus tertentu kelompok mayoritas nelayan ini telah mampu memaksa pemerintah, namun peraturan tersebut ternyata belum menimbulkan perubahan kehidupan sosial ekonomi mereka, untuk itu masih diperlukan alternatif lain dalam rangka pemberdayaan masyarakat nelayan. Strategi alternatif yang digunakan dalam tesis ini adalah merubah sistem kepemilikan alat tangkap dari sistem kepemilikan individual sistem kepemilikan secara kolektif.

## ABSTRACT

As the maritime country, Indonesia has the superior product in ocean fields and the plentiful potential fish resource. According to those potentials, the fisher should be the society's group who gets the more welfare, but accidentally most of them were the more miserable society group when compared to the other society group. The poverty of fisher's group actually not predicted as the natural poverty, but caused by the structural problem. The structural poverty which fall on the most of fisher's group actually was complex, one reason is that they do not have the completed access in economic, politics, and law fields. According to the assumption that the law which regulated the politics economics of the society was created by the law institution maker which are autonomy relative, these thesis was aim for giving the answer of the problem above by taking the study setting from the society group of Muncar Banyuwangi. This thesis was support from the research results with two matters of data (primary data and secondary data). The primary data which related to the law making process was obtained directly from the fisher through the observation and interview, while the secondary data was the law regulation document and the news from mass media that collected by using the documented methods. The analysis of both the data above are using the qualitative analysis and the content analysis. The results of both the data performed as qualitative descriptive.

The results showed that the law making process in ocean and fishing fields, was more top down characterized, these matters have brought the consequence as follow: 1). The law regulator that related to the fish catching for the fisher was more accommodate the interest of fish entrepreneur group on their politic economy. 2). The limited participation of the fisher society in the law making process made them have no access both in the politics economy fields that related to the fisher interest. The inaccessible fisher was not aim that they have not a weak position against the government at all. For any governmental policy which they feel injustice or appearing the loss of their politics economy interest, they often have their own way to fight their interest so that it would be accept as the part of the law constitution. The critical way they often used are making a protest, demonstration, or the other way that classified in destructive, beside by using the reporters with their mass media as the channel for influencing the law making process. Those efforts are factually effective. Although in some certain case the fisher group has an ability to force the government, but those regulations actually was not appearing the change of their social economics life. According to that problem, there is still needs the other alternative in case of deceiving the fisher society. Alternative strategy that recommended in this thesis is changing the property of catch equipment system from the individual property system to the collective property system.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAK .....	v
ABSTRACT.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	x
 BAB I. PENDAHULUAN.....	 1
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penulisan .....	8
D. Manfaat Penulisan .....	9
E. Metode Penulisan.....	10
F. Sistematika dan Pertanggung Jawaban.....	17
 BAB II. DASAR PEMIKIRAN TEORITIS TENTANG HUKUM, MASYARAKAT, DAN KEBIJAKSANAAN PUBLIK.....	 22
A. Hubungan antara Hukum dan Masyarakat.....	28
B. Hubungan antara Hukum dan Kebijakan Publik.....	33
C. Proses Pembentukan Hukum dan Kebijakan Publik.....	37
D. Kontek Ekonomi Politik Pembentukan Hukum dan Kebijakan Publik.....	40
 BAB III. PEMBANGUNAN KELAUTAN DAN PERIKANAN SERTA DAMPAKNYA TERHADAP PERUBAHAN HUKUMNYA .....	 56
A. Laut sebagai modal dasar Pembangunan sektor perikanan.....	56
B. Arah dan Kebijakan Pembangunan kelautan dan Perikanan.....	58
C. Dampak Pembangunan Terhadap Perubahan Peraturan Perundang-undangan di bidang Kelautan dan Perikanan.....	65

<b>BAB IV. GAMBARAN UMUM LOKASI DAN PROFIL KEHIDUPAN KELUARGA NELAYAN MUNCAR.....</b>	<b>75</b>
A. Pemukiman dan lingkungan.....	78
B. Tingkat Kesejahteraan.....	79
C. Karakteristik Usaha Penangkapan Ikan.....	81
D. Profil Kehidupan Keluarga Nelayan.....	85
<b>BAB V. AKSES MASYARAKAT NELAYAN DALAM MEMPENGARUHI PROSES PEMBENTUKAN HUKUM DIBIDANG KELAUTAN DAN PERIKANAN.....</b>	<b>91</b>
A. Akses Masyarakat Nelayan di bidang Ekonomi dan Politik.....	91
B. Bentuk-bentuk Pengungkapan dan Penyaluran kepentingan yang dilakukan Masyarakat Nelayan dalam Mempengaruhi Proses Pembentukan Hukum.....	116
C. Peranan Kelompok Kepentingan dan Upaya yang dilakukan untuk Mempengaruhi Proses Pembentukan Hukum.....	130
D. Strategi Alternatif Pemberdayaan Masyarakat Nelayan.....	139
<b>BAB VI. PENUTUP.....</b>	<b>142</b>
A. Kesimpulan.....	142
B. Saran-Saran.....	147
<b>DAFTAR KEPUSTAKAAN.....</b>	<b>149</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN.....</b>	<b>159</b>



## DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
2.1 Sub-sub sistem sosial dan fungsi primernya.....	42
3.1 Perkembangan jumlah kapal motor dan motor tempel.....	60
4.1 Jumlah Penduduk Kecamatan Menurut usia.....	76
4.2 Jumlah Penduduk Kedungrejo menurut usia.....	76
4.3 Jumlah Penduduk berdasarkan pendidikan desa Kedungrejo Muncar.....	77
4.4 Jumlah nelayan menurut jenis alat tangkap yang digunakan.....	83
4.5 Jumlah fasilitas pengolahan hasil perikanan.....	85
5.1 Pola umum bagi hasil untuk jenis perahu sleret(purse saine) di desa Kedungrejo Muncar.....	101
5.2 Jumlah bagian menurut spesialisasi dan perolehan hasil bersih.....	104
5.3 Perbandingan pendapatan antara pemilik kapal dengan awak kapal.....	105

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1.1 Komponen-komponen analisis data model alir (Flow Model).....	15
1.2 Komponen-komponen Analisis data model Interaktiv.....	16
2.1 Terbentuknya hukum dalam masyarakat.....	31
2.2 Hukum dituntut memenuhi nilai-nilai dasar.....	31
5.1 Bagan struktur organisasi penangkapan ikan.....	112

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Hukum sebagai variabel independen dan mempunyai pengaruh untuk merubah perilaku masyarakat dalam mewujudkan suatu tujuan yang sudah ditetapkan, bukanlah pandangan yang salah, karena secara substansial hukum dengan didukung oleh sistem kekuasaan yang membentuk dan melaksanakannya mempunyai kekuatan untuk memaksa masyarakat mengikuti semua ketentuannya. Akan tetapi jika sudut pandang diatas diikuti secara fanatik dan membabi buta, maka pemahaman hukum akan menjadi sempit dan mengabaikan makna sosial, politik, dan ekonomi dari teks-teks aturan hukum itu sendiri. Konsekuensinya adalah; (1). Menempatkan aturan hukum hanya sebagai norma yang statis dan terpisah dari fenomena sosial, ekonomi, dan politik yang mendasarinya, karena hukum berkedudukan sebagai faktor eksternal dari masyarakat dimana aturan hukum itu diberlakukan. (2). Dari segi pembangunan teori hukum, sudut pandang yang demikian tersebut telah menyebabkan rendahnya tingkat kreatifitas sebagian besar ahli hukum dalam memahami keterkaitan lembaga hukum dengan lembaga-lembaga sosial yang lain. Dalam kaitannya dengan hal ini, pendekatan yang digunakan para ahli hukum semakin fraknatis dalam memahami fenomena hukum, terutama hanya untuk menggunakan norma hukum dalam persoalan yang kongkrit.

Konsekuensinya penemuan tentang teori-teori hukum sangat terbatas, sehingga kontribusi hukum dalam proses pembangunan dinilai sangat rendah. Hal ini ditandai

dengan pandangan bahwa pembangunan selalu tertinggal dari kegiatan-kegiatan lain dalam keseluruhan pembangunan di Indonesia. Disamping itu tradisi penelitian dikalangan ahli hukum kurang mendukung adanya penemuan yang bersifat teoritis karena hanya dimaksudkan untuk menguji kesesuaian antara *das sollen* dengan *das sein*, antara perintah yang ada dalam norma hukum dengan perilaku masyarakat yang terkait dengan norma yang bersangkutan. Atau jika ada penelitian hukum yang mencoba menjelaskan keterkaitan antara faktor sosial, ekonomi, dan politik dengan proses pelaksanaan hukum, jumlahnya relatif sedikit dan kurang memadai, mungkin keengganan untuk menelusuri teori-teori sosial yang terkait..

Tesis ini memang dimaksudkan sebagai langkah untuk mendukung penelitian yang mengkaitkan fenomena hukum dengan fenomena sosial lainnya. Dengan berpijak pada pandangan bahwa “ hukum merupakan salah satu lembaga sosial dan selalu berproses dalam kaitannya dengan lembaga sosial yang lain” (Satjipto Rahardjo, 1996:117). Sebenarnya ada dua tingkat, konsep penelitian hukum sosiologis (*socio legal research*) yang dapat dilakukan, yaitu;

(1). Hukum adalah institusi sosial yang riil dan fungsional didalam sistem kehidupan bermasyarakat, baik dalam proses pemulihan ketertiban dan penyelesaian sengketa maupun dalam proses-proses pengarahan dan pembentukan pola-pola perilaku yang baru. (2). Hukum adalah makna-makna simbolik sebagaimana termanifestasi dalam dan dari aksi-aksi serta interaksi warga masyarakat “(Wignjo soebroto, 1999:29).

Konsep “tipe kajian yang pertama menggunakan pendekatan struktural makro dan umumnya terkuantifikasi (kuantitatif) sedangkan konsep dan tipe kajian yang kedua menggunakan pendekatan Interaksional mikro dengan analisis-analisis yang kualitatif” (Esmi Warassih, 1999:46).

Dengan pertimbangan keterbatasan kemampuan, waktu dan terutama adanya perbedaan unit analisis dalam dua tingkat konsep penelitian hukum sosiologi tersebut, maka Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji tingkat penelitian yang kedua. Penekanan pada proses pembentukan hukum ini mendorong pada pendekatan yang menekankan pada pilihan nilai dan kepentingan dari kelompok-kelompok masyarakat dalam proses penentuan kebijaksanaan. Dengan pendekatan tersebut, proses pembentukan hukum tidak hanya dapat dipahami sebagai proses perumusan teknis substansi ketentuan hukum, melainkan juga menyangkut pilihan nilai dan kepentingan yang akan diaturnya.

Dalam kaitannya dengan pilihan tersebut, proses pengambilan keputusan tentang kebijaksanaan pembangunan ekonomi, termasuk tentunya dalam proses pembentukan aturan hukumnya, hanya sering melibatkan kelompok elit pemegang kekuasaan negara, tanpa ada kemungkinan bagi masyarakat untuk berpartisipasi atau mempengaruhi proses tersebut.

Konsekuensi dari proses pengambilan keputusan yang bersifat eksklusif tersebut adalah terabaikannya kepentingan sebagian besar masyarakat, dan negara hanya membuat kebijaksanaan berdasar kekuasaan yang sentral dan otonom. Kebijakan seperti itu dipandang cenderung hanya menguntungkan para elit pemegang kekuasaan negara dan kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Dengan tidak bermaksud untuk mengurangi makna dan kebenaran dari berbagai tafsir terhadap mekanisme pengambilan kebijaksanaan, maka penelitian ini mencoba untuk mengkaji hubungan antar negara dan masyarakat dari perspektif lain. Melalui studi sosiologi yang melihat peranan penting dari variabel ekonomi-politik,

penulisan tesis ini akan mengkaji adanya respon masyarakat untuk mempengaruhi kebijaksanaan negara melalui pembentukan atau perubahan peraturan hukum. Untuk membatasi dan membuktikan kebenaran dari pernyataan tersebut, penulisan tesis ini akan difokuskan pada proses pembentukan hukum dibidang kelautan dan perikanan khususnya dilingkungan masyarakat nelayan Muncar. Adapun latar belakang permasalahan yang mendasari penulisan ini ialah adanya kesenjangan antara tingkat kesejahteraan keluarga nelayan dengan besarnya potensi kekayaan sumber daya ikan diwilayah laut yang menjadi sumber penghidupan sehari-hari masyarakat nelayan.

Diperkirakan” potensi sumber daya laut secara nasional menghasilkan ikan mencapai 6,5 juta ton pertahun” (Profil kelautan, 1996:43). Ini berarti sumber daya ikan diperairan Indonesia sangat kaya atau melimpah. Dengan potensi sebesar itu, seharusnya masyarakat nelayan yang tinggal di pesisir pantai dan bergelut dibidang perikanan merupakan masyarakat yang paling sejahtera. Namun kenyataannya sebagian besar dari mereka masih jauh dari cukup, bahkan “masyarakat nelayan ini merupakan salah satu kelompok yang paling miskin dan tertinggal, dibanding golongan masyarakat lain” (Mubyarto, 1994; Sawit, 1988; Imron, 1999; Kompas, 19 Mei 1991; dalam Masyhuri, 1999:16). Melihat besarnya potensi sumber daya laut yang tersedia tersebut, sulit dikatakan bahwa kemiskinan yang menimpa sebagian besar masyarakat nelayan merupakan kemiskinan alamiah, yakni kemiskinan yang terjadi akibat sumber daya alam yang tersedia tidak mencukupi kebutuhan primer penduduk. Karena itu diduga keras bahwa kemiskinan nelayan terjadi lebih disebabkan oleh masalah struktural (kemiskinan struktural), yakni ”kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat, yang karena struktur sosial masyarakat,

mereka tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka” (Selo Soemardjan, 1980).

Kemiskinan yang membelit kehidupan masyarakat nelayan, juga disebabkan oleh berbagai faktor yang kompleks, bukan hanya karena faktor keterbatasan sumber daya manusianya, atau teknologi alat tangkap yang digunakan, tetapi juga karena belum adanya akses yang dimiliki, bahkan juga disebabkan oleh dampak negatif dari modernisasi perikanan. Hasil studi-studi tentang tingkat kesejahteraan di kalangan masyarakat nelayan telah menunjukkan bahwa kemiskinan, ketidak berdayaan, dan kesenjangan sosial ekonomi merupakan persoalan krusial yang dihadapi dan tidak mudah untuk diatasi.

Mereka yang kebetulan menguasai akses, karena kedudukannya atau perannya dalam struktur sosial yang ada dengan mudah dapat memanfaatkan sumber-sumber modal, pengetahuan, informasi pasar dan sebagainya, seperti para pengusaha ikan, atau juragan darat yang bergerak dibidang bisnis ikan. Mereka ini semua menjadi berkecukupan dan kaya. Sebaliknya kelompok nelayan lain seperti nelayan buruh atau pandega, nelayan kecil/tradisional, dan sebagainya menderita kemiskinan dan tetap miskin, padahal kelompok masyarakat nelayan seperti ini jumlahnya paling besar. Kondisi ketimpangan seperti ini mirip seperti yang dialami oleh masyarakat nelayan Muncar.

Kesan pertama apabila kita melihat sepintas masyarakat nelayan Muncar banyak yang berkecukupan, bahkan terkesan kaya-raya. Namun kalau kita masuk kedalam lingkungan pemukiman pesisir pantai yang dihuni para nelayan kecil/

tradisional, nelayan buruh/pandega, maka kita akan temukan sekelompok masyarakat nelayan miskin bahkan terkesan berada dibawah garis kemiskinan.

Masalah kemiskinan yang menyelimuti masyarakat nelayan, pada dasarnya mengandung banyak fenomena yang sangat kompleks, meliputi aspek ekonomi, politik, teknologi, sosial budaya dan sebagainya yang ini semua akan berpengaruh terhadap program dan strategi yang berkaitan dengan upaya pemberdayaan masyarakat nelayan. Permasalahan tersebut merupakan dorongan bagi pemerintah untuk mengatur hubungan ekonomi yang terkait dengan sektor ini. Meskipun harus diakui bahwa pengaturan oleh negara itu disamping sebagai perwujudan dari kewenangan negara, juga adanya komitmen dari pemerintah untuk melaksanakan kontrol politik terhadap semua lapisan masyarakat, dan kenyataannya bahwa masyarakat nelayan merupakan segmen masyarakat yang termiskin.

Sebagai bagian dari keseluruhan pembangunan ekonomi, pengaturan kegiatan ekonomi di sektor perikanan tidak terlepas dari corak kebijaksanaan ekonomi makro. Sebagai konsekuensi dari keterkaitan ini adalah pembangunan perikanan diarahkan pada penggunaan teknologi modern berskala menengah dan besar untuk mendukung pertumbuhan ekonomi. Penggunaan teknologi modern berskala menengah dan besar tersebut, didasarkan pada pertimbangan efisiensi, orientasi ekspor dan eksploitasi sumber daya perikanan. Pengenalan dan penggunaan teknologi modern berskala menengah dan besar dalam lingkungan sosial dimana sebagian besar anggotanya masih melakukan penangkapan ikan dengan menggunakan teknologi yang tradisional, dan sumber daya perikanan laut merupakan milik bersama (commun property) dimana setiap orang mempunyai akses untuk mengeksploitasinya. Dalam hal ini unit



penangkapan ikan yang menggunakan teknologi yang lebih modern mempunyai kemampuan berkompetisi yang lebih tinggi dalam mengeksploitasi sumber ikan dibandingkan dengan unit penangkapan yang menggantungkan pada teknologi tradisional. Konsekuensinya, unit penangkapan yang lebih modern dapat memperoleh keuntungan yang lebih tinggi pula.

Dalam kasus Indonesia, adanya 2 kelompok dalam usaha penangkapan ikan dengan perbedaan teknologi yang digunakan telah menciptakan konflik kepentingan di antara mereka, dan konflik ini telah berkembang menjadi konflik fisik. Dalam negara seperti halnya Indonesia, dimana hubungan-hubungan ekonomi diarahkan dan ditentukan oleh kebijaksanaan negara, maka persoalan konflik kepentingan tersebut terkait dengan akses dari kelompok yang dirugikan dalam mempengaruhi kebijaksanaan negara untuk melakukan perubahan termasuk perubahan aturan hukumnya.

## **B. Perumusan Masalah**

Bertitik tolak dari latar belakang permasalahan tersebut, maka masalah yang menjadi fokus pembahasan dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah dampak pembangunan terhadap perubahan peraturan perundang-undangan di bidang kalautan dan perikanan ?
2. Apakah masyarakat nelayan memiliki akses untuk mempengaruhi proses pembentukan hukum sehingga kepentingan ekonomi politik masyarakat nelayan terakomodasi dalam peraturan-peraturan hukum di bidang perikanan ?

3. Bagaimana bentuk-bentuk pengungkapan dan penyaluran kepentingan yang dilakukan oleh masyarakat nelayan untuk memberikan input dalam proses pembentukan hukum di bidang kelautan dan perikanan ?
4. Bagaimanakah peranan kelompok-kelompok kepentingan dan upaya-upaya apakah yang dilakukan dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum di bidang kelautan dan perikanan?

### **C. Tujuan Penulisan**

Tujuan penulisan tesis ini adalah ingin menjawab persoalan-persoalan yang terkait dengan keterlibatan masyarakat nelayan dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum di bidang perikanan seperti yang telah diformulasikan pada permasalahan di muka.

Bertitik tolak dari permasalahan tersebut, maka tujuan penulisan ini dapat diperinci sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui sejauh mana dampak pembangunan terhadap perubahan peraturan perundang-undangan di bidang kelautan dan perikanan.
2. Mendapatkan informasi/data mengenai akses yang dimiliki masyarakat nelayan untuk mempengaruhi proses pembentukan hukum sehingga kepentingan ekonomi politik nelayan terakomodasi dalam peraturan-peraturan hukum di bidang kelautan dan perikanan.

3. Menguraikan secara jelas bentuk-bentuk pengungkapan dan penyaluran kepentingan yang dilakukan masyarakat nelayan untuk memberikan input dalam proses pembentukan hukum dibidang kelautan dan perikanan.
4. Mengungkap sejauh mana peranan kelompok-kelompok kepentingan beserta upaya yang dilakukan dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum dibidang kelautan dan perikanan.

#### **D. Manfaat Penulisan**

Berdasarkan tujuan-tujuan tersebut di atas, maka penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

##### **a. Secara Umum.**

Penulisan ini diharapkan dapat memberi sumbangan teoritis berupa tambahan khasanah keilmuan dalam bidang sosiologi hukum, khususnya yang berkaitan dengan dimensi ekonomi politik pembentukan aturan-aturan hukum dibidang kelautan dan perikanan.

Disamping itu diharapkan dapat pula digunakan sebagai titik tolak untuk melakukan penelitian sejenis secara lebih mendalam dan dalam lingkup yang lebih luas.

##### **b. Secara khusus.**

Diharapkan dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan untuk menyusun kebijakan-kebijakan dibidang kelautan dan perikanan, khususnya pemberdayaan masyarakat nelayan kecil /pandhiga yang selama ini terpinggirkan.

## **E. Metode Penulisan**

### **1. Pendekatan**

Penulisan tesis ini disusun berdasarkan hasil Penelitian yang mempergunakan metode kualitatif dengan pendekatan yang bersifat *yuridis sosiologis* atau *socio legal approach*. Penggunaan metode dengan pendekatan ini dimaksudkan untuk memahami hubungan dan keterkaitan antara aspek-aspek hukum, dengan realitas empirik dalam masyarakat. Dalam hubungan ini, karakteristik khusus dari analisis-analisis didalam sosiologi hukum mencoba untuk menghubungkan antara hukum dan perilaku sosial. (Adam Pedgorecki dan Cristopher J. Whelan, (ed), 1987:272). Sebab pada dasarnya hukum tidak hanya dilihat sebagai suatu antitas normatif yang mandiri atau isoterik, melainkan justru harus dilihat sebagai bagian riil dari sistem sosial yang berkaitan dengan variabel sosial lainnya. (Soemitro H.Rony, 1988:34).

Sedangkan metode kualitatif dipergunakan untuk untuk menghasilkan data diskriptif-naratif mengenai latar belakang sosial budaya para nelayan kecil dan pandhiga yang menjadi sasaran studi. Melalui penelitian ini akan dapat melakukan perekaman yang lebih cermat terhadap fenomena sosial tertentu dengan cara menghimpun konsep dan fakta. Dengan penggunaan metode kualitatif ini diharapkan akan ditemukan makna-makna yang tersembunyi dibalik obyek ataupun subyek yang akan diteliti, dengan demikian metode ini dapat menjangkau dua hal sekaligus yaitu dunia obyektif dan subyektif.

Penggunaan metode kualitatif ini, mempunyai beberapa kelebihan dibanding metode lainnya, yaitu; a. Menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda, b. Metode kualitatif menyajikan secara

langsung hakekat antara peneliti dan informan, c. Metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan pola-pola nilai yang dihadapi.

## 2. Paradigma.

Sebagai suatu konsep, istilah paradigma pertama kali diperkenalkan oleh Thomas Kuhn, kemudian dipopulerkan oleh Robert Friedrichs. Menurut Thomas Kuhn, Paradigma ialah suatu pandangan yang mendasar tentang apa yang menjadi pokok persoalan(*subject matter*) dari suatu cabang ilmu.(Ritzer, dalam Alimandan, 1985:4). Selanjutnya secara umum Robert Friedrichs, mengartikan paradigma sebagai suatu pandangan yang mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan(*subject matter*) yang semestinya dipelajari(*a fundamental image adicipline has of its subject matter*), (Lili Rosjadi, 1992:71).

Paradigma ini memegang peranan penting dan dijadikan pedoman untuk menentukan pilihan pokok persolan serta arah model analisis dasar yang akan dipergunakan. Paradigma yang dimaksudkan disini adalah merupakan suatu jendela dimana penulis akan memahami dan menafsirkan secara obyektif berdasarkan kerangka acuan: konsep-konsep, asumsi-asumsi dan katagori-katagori tertentu. Suatu penulisan walaupun mengkaji suatu fenomena yang sama namun mempergunakan paradigma yang berbeda, maka hasilnya juga akan berbeda.(Zamroni, 1992:22).

Suatu penulisan yang menempatkan dimensi ekonomi politik masyarakat dan hukum sebagai titik pangkal analisisnya, biasanya menggunakan pendekatan *Interdisipliner* atau *interdimensional* dan umumnya mempergunakan paradigma hukum secara sosiologis. Dalam menganalisa masalah sosial, tidak dapat dipecahkan

hanya sekedar menggunakan satu disiplin saja. Masalah sosial harus didekati, dianalisa dan dikaji dari berbagai disiplin ilmu sosial secara serentak dalam waktu yang sama. Pendekatan semacam ini menurut Nursid Sumaatmadja disebut dengan pendekatan Interdisipliner. Artinya Masalah sosial yang kompleks sesuai dengan subsistem masalahnya, diungkapkan dari berbagai dimensi akademis seperti; Sosiologi, ekonomi, politik, hukum, psikologi dan lain sebagainya, bahkan mungkin juga dari disiplin akademis yang lain diluar ilmu sosial, seperti, Kesehatan, pengetahuan alam dan lain-lain pokoknya dari segala dimensi /disiplin akademis yang dapat mengungkapkan permasalahan sosial, Pendekatan seperti ini bisa juga disebut dengan pendekatan *Interdimensional* atau *multi disipliner*.(1986:123).

Penggunaan paradigma seperti ini diharapkan dapat mengungkapkan esensi dari aspek sosial kultural yang mempengaruhi bekerjanya hukum, sehingga hukum tidak dilihat semata-mata sebagai perwujudan dan pencerminan dari konsep-konsep dan aturan-aturan normatif, sebab realitas hukum sesungguhnya sebagai perwujudan dan pencerminan dari struktur masyarakat tempat ia menjadi bagiannya.(Nasikun, 1995:64).

Paradigma hukum yang sosiologis secara katagoris bersifat ganda, sehingga dalam penulisan ini katagori yang dipilih adalah paradigma fakta sosial dan paradigma difinisi sosial. Adapun titik berat analisisnya (untuk paradigma fakta sosial) lebih menekankan pada teori konflik. Sedangkan titik berat(untuk paradigma difinisi sosial) analisisnya lebih menekankan pada teori aksi dan Interaksionisme simbolik (lihat Ritzel dalam Alimandan,1985:15-43).

### 3. Penentuan Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ditentukan dengan cara Purposive, dimana peneliti sengaja memilih daerah nelayan di wilayah Kecamatan Muncar Kabupaten Banyuwangi. Adapun pertimbangan memilih lokasi ini dikarenakan wilayah tersebut merupakan daerah nelayan terbesar di Jawa Timur, bahkan terbesar di Indonesia. Disamping belum pernah diadakannya penelitian terhadap masalah tersebut.

### 4. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang dibahas dalam penulisan ini dibedakan menjadi dua, yaitu “data yang diperoleh langsung dari masyarakat (*Primary data*), dan data dari bahan pustaka/dukumen (*secondary data*)” (Soerjono Soekanto, 1986:11-12).

Data primer yang akan diraih dalam penulisan ini ialah data yang berkaitan dengan perilaku masyarakat nelayan Muncar. Data ini diperoleh langsung dari sumber pertama yang meliputi; data tentang akses masyarakat nelayan dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum, data tentang bentuk-bentuk pengungkapan dan penyaluran kepentingan yang dilakukan masyarakat nelayan untuk memberikan input dalam proses pembentukan hukum di bidang kelautan dan perikanan, dan data yang berkaitan dengan peranan kelompok-kelompok kepentingan beserta upaya yang dilakukannya dalam mempengaruhi proses pembentukan aturan-aturan hukumnya. Ketiga macam jenis dan sumber data primer tersebut diperoleh langsung dari sumber pertama dengan maksud untuk mencapai tujuan penulisan sebagaimana termaktup dalam point dua, tiga, dan empat (lihat tujuan penulisan nomor, 2, 3 dan 4). Sedang data sekundernya meliputi; Dukumen-dukumen dalam bentuk buku-buku kepustakaan, dukumen resmi seperti laporan tahunan BPPPI

Muncar, laporan tahunan KUD Mino Blambangan, foto-foto, dan berbagai peraturan-peraturan perundangan yang berkaitan dengan kelautan dan perikanan, serta berbagai kliping surat kabar/majalah yang memuat tentang berita masyarakat nelayan umumnya dan khususnya berita yang menyangkut nelayan Muncar kabupaten Banyuwangi. Macam-macam jenis dan sumber data sekunder tersebut dimaksudkan untuk mencapai tujuan penulisan point satu (lihat tujuan penulisan nomor 1).

##### 5. Teknik Pengumpulan Data

Penulisan ini dilakukan dengan jalan mengamati secara langsung terhadap gejala sosial yang ada pada komunitas nelayan Muncar. Data yang dipergunakan dalam penelitian ini akan dikumpulkan melalui wawancara untuk data primer, dan untuk data skunder digunakan teknik studi pustaka/metode dokumenter.

##### 6. Pemilihan Informan

Dalam penulisan ini teknik pemilihan informan yang digunakan adalah dengan cara Purposive (dipilih menurut tujuan). (Lihat Lincoln & Guba, 1985:187-219, Sanapiah Faisal, 1990:56, Zaini Hasan, tth.:14). Disini penulis terlebih dahulu menentukan informan kunci sebagai pembuka jalan untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi yang berkaitan dengan masalah dan tujuan penulisan tesis. Untuk kelancaran proses penulisan, pertama-tama penulis menghubungi Camat Muncar sebagai salah satu instansi yang berwenang memberi ijin masuk dilapangan, dan sekaligus menempatkannya sebagai informan kunci untuk menunjuk informan berikutnya dengan mengikuti prinsip *Snow Ball Sampling*. Disini pilihan informan berkembang sesuai dengan kebutuhan.

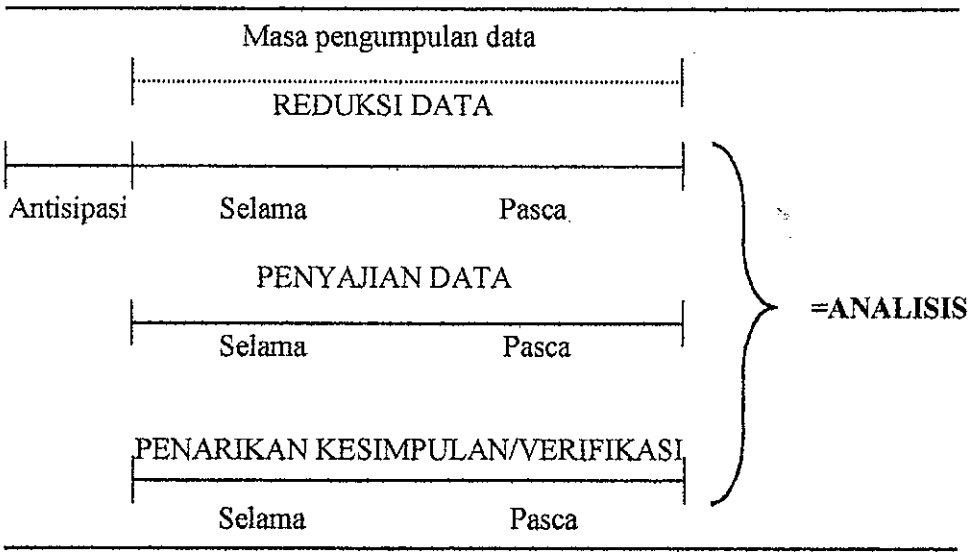


7. Instrumen

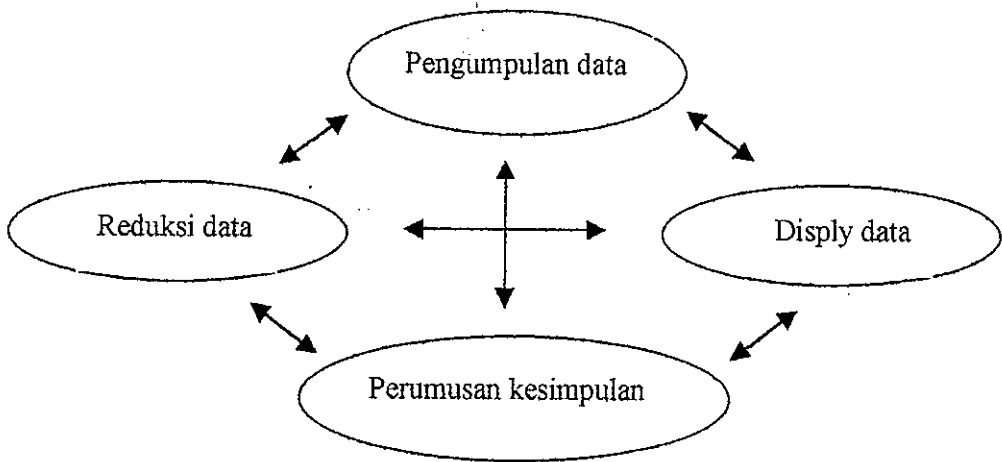
Instrumen utama yang digunakan adalah penulis sendiri. Maksudnya penulis sendiri yang terjun langsung meraih data lapangan, dengan instrumen penunjang seperti rekaman/catatan harian, pedoman wawancara, tustel dan lain-lain.

8. Analisis Data

Analisis data akan dilakukan dalam tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi (Miles B Mattew, Michael B. Huberman, 1992:18). Adapun model-model yang dipergunakan adalah model alir(*Flow Model*) dan Model Interaktif sebagaimana nampak dalam gambar sebagai berikut:



Gambar 1.1 Komponen-komponen Analisis Data Model Alir (Flow Model)  
(Sumber: Miles B Mattew, Michael B. Huberman, 1992:19)



Gambar 1.2 Komponen-komponen Analisis Data Model Interactiv.  
(Sumber : Esmi Warassih, 1999 : 19)

Model analisis data kualitatif jenis ini, merupakan upaya yang berlanjut, berulang terus dan terus menerus, bergerak diantara empat sumbu kumparan tersebut secara bolak balik, sehingga masalah reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai rangkaian kegiatan analisis yang saling susul menyusul. (Miles B Matthew, Michael B. Huberman, 1992:19-20). Reduksi data, dilakukan baik selama maupun setelah penelitian dilakukan, yaitu dengan mengadakan pemilihan dan pemusatan terhadap fokus-fokus tertentu, yang dapat mempersempit skope data yang akan dikumpulkan untuk menuju pada pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari cacatan-cacatan dilapangan.

Pada tahap penyajian data, akan dilakukan penarikan kesimpulan dan pengambilan langkah. Penyajian data akan dilakukan baik secara naratif berupa tabel maupun bagan. Selanjutnya pada tahap verifikasi akan dilakukan pemeriksaan terhadap kebenaran laporan.

Terhadap data skunder terutama peraturan hukum akan dilakukan analisis isi dengan menguraikan dan membandingkan substansi peraturan hukum berdasarkan kepentingan dari masing-masing kelompok nelayan. Ini dimaksudkan untuk merinci :

- (1). Akses masyarakat nelayan dalam mempengaruhi proses pembentukan aturan hukum di sektor kelautan dan perikanan;
- (2). Orientasi kepentingan yang termuat dalam peraturan hukum yang ada;
- (3). Strategi yang digunakan oleh elit pembentuk hukum dalam mengakomodasi kepentingan kelompok-kelompok masyarakat nelayan;
- (4). Menggambarkan aturan hukum yang berkaitan dengan tuntutan kelompok nelayan ;
- (5). Upaya-upaya yang dilakukan oleh kelompok nelayan dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum serta bentuk-bentuk pegungkapannya.

Hasil analisis akan diuraikan secara deskriptif dengan dukungan dari data primer yang berkaitan dengan masing-masing masalah.

#### 9. Teknik Pencermatan Kesahihan data

Untuk mengecek apakah data yang dikumpulkan itu telah memenuhi syarat validitas (keandalan dan keakuratan), maka digunakan teknik Triangulasi, yang meliputi: triangulasi data, triangulasi peneliti, triangulasi metodologi dan triangulasi teori. Sedangkan untuk memperoleh masukan dari pihak lain digunakan teknik member check. Setelah pengumpulan dan analisa data diadakan, penulis mohon bantuan pakar untuk melakukan audit.

#### **F. Sistematika dan Pertanggung Jawaban.**

Sebagai perwujudan dari pertanggung jawaban ilmiah yang dilakukan penulis, serta untuk memenuhi tuntutan permasalahan, tujuan serta metodologi, maka

tesis ini disusun dalam suatu sistematika yang dituangkan dalam sejumlah pembahasan dalam bentuk bab demi bab, yang setiap bab terdiri dari sub-sub bab dan anak sub bab, yang masing-masing bagian diupayakan terdapat suatu benang merah dan saling bertautan sehingga merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh, yang secara garis besar terdiri sebagai berikut:

### 1. Sistematika.

Bab I Pendahuluan, terdiri dari enam sub bab, dan beberapa anak sub bab yang diangkat dari proposal dan hasil penelitian. Didalamnya diuraikan segala hal mengenai identitas kegiatan sejak dari awal, yaitu meliputi latar belakang, permasalahan serta perumusan masalahnya, tujuan dan manfaat, metodologi serta prosedur teknisnya sampai dengan keperluan untuk mengorganisirnya. Sebagai bagian akhir dari sub bab pendahuluan ini diketengahkan sub bab Sistematika dan pertanggung jawaban.

Bab berikutnya Mengetengahkan kerangka pemikiran teoritik, yang berkaitan dengan judul dan masalah pokok penelitian. Yaitu teori-teori mengenai hubungan antara hukum, masyarakat, dan kebijaksanaan publik kususya yang berkaitan dengan proses pembentukan aturan-aturan hukumnya. Beberapa teori tentang pembangunan kelautan dan perikanan beserta dampaknya terhadap perubahan hukumnya, termasuk berbagai landasan hukum yang berkaitan dengan pengakomodasian kepentingan ekonomi politik masyarakat nelayan. Ini semua terrefleksi dalam Bab II dan Bab III, yang selanjutnya dijadikan dasar untuk menyusun kerangka atau konsep yang akan digunakan dalam pembahasan .

Bab IV dalam tesis ini memaparkan tentang gambaran umum lokasi yang terdiri dari keadaan geografis, keadaan penduduk, tingkat kesejahteraannya, sarana dan prasarana yang ada di lapangan sampai dengan profil kehidupan masyarakat atau keluarga nelayan setempat. Ini semua penting dikemukakan dalam rangka membantu untuk mempermudah analisis.

Kemudian dilanjutkan dengan pembahasan mengenai akses masyarakat nelayan dibidang ekonomi/permodalan, akses terhadap pasar serta akses dibidang politik. Bentuk-bentuk pengungkapan dan penyaluran kepentingan serta peranan dan upaya berbagai kelompok kepentingan untuk mempengaruhi proses pembentukan hukum dibidang kelautan dan perikanan serta strategi alternatif pemberdayaan masyarakat nelayan agar para nelayan kecil/pandhiga mampu mandiri dan tidak bergantung lagi pada pemilik modal atau juragan darat. Sebab disinyalir ketergantungan pada pemilik modal/juragan darat selama ini menyebabkan keterbatasan akses dari sebagian besar nelayan khususnya nelayan pandhiga. Ini semua dipaparkan dalam Bab V.

Bab terakhir dari sistematika tesis ini adalah Bab VI (Penutup) yang berisi kesimpulan dan saran-saran, beserta rekomendasi peneliti terhadap hasil penelitian. Selain disertai dengan sejumlah bacaan yang referensial dengan masalah, Tesis ini juga dilengkapi dengan beberapa lampiran-lampiran.

Selanjutnya dengan sadar penulis nyatakan bahwa tesis ini bukan merupakan suatu hasil yang maksimal. Keterbatasan pengetahuan, dana, waktu, sarana dan lain-lain menjadikan tulisan ini tidak sekuat bobot tulisan para profesional/pakar yang memang ahli dibidang perikanan dan kelautan.

## 2. Pertanggung Jawaban

Sebagai wujud dari pertanggung jawaban ilmiah, tesis ini disusun berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis sendiri, yang pelaksanaanya secara garis besar peneliti bedakan dalam tiga tahap, yakni; kegiatan persiapan atau tahap pra lapangan, kegiatan pelaksanaan atau tahap pekerjaan lapangan dan kegiatan penyusunan laporan hasil penelitian atau tahap analisis data dan penulisan laporan". (Lexy.J.Moleong, 1990:85)

Pada tahap pra lapangan peneliti mengadakan kegiatan persiapan mulai dari penyusunan proposal, review proposal, refisi proposal serta mengadakan diskusi beberapa kali baik dengan teman sejawat maupun konsultasi pembimbing. Pedoman wawancara dibuat dahulu dan dikembangkan sendiri pada waktu di lapangan.

Pada tahap pekerjaan lapangan, pertama-tama peneliti menghubungi Camat Muncar sebagai salah satu instansi pemberi ijin untuk memasuki lapangan sekaligus yang bersangkutan ditempatkan sebagai informan kunci, untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi yang berkaitan dengan masalah penelitian. Disini kemudian bergulirlah keinforman berikutnya dan terus bergulir secara serial menganut prinsip *Snow ball sampling*. Dan ini terus berlanjut sampai tidak lagi diperoleh informasi baru yang berarti. Informan yang diwawancarai ditentukan dengan kriteria sebagai berikut ; terdiri dari pejabat terkait, tokoh nelayan, tokoh masyarakat, pengusaha ikan, juragan darat, juragan laut, nelayan sukses, nelayan kecil/Pandhiga.

Hasil pengamatan dan wawancara termasuk analisis lapangan yang terkumpul, peneliti selalu merangkumnya dan meminta pada informan mengadakan perbaikan

sekaligus recek kesesuaiannya. Sebelum dianalisa secara intensif, terlebih dahulu peneliti mengadakan pengorganisasian data, sebab data yang terkumpul terdiri dari catatan lapangan dan komentar peneliti, gambar, foto, dokumen berupa laporan, biografi, artikel dan lain sebagainya. Data yang cukup banyak tersebut selanjutnya diatur, diurutkan, dikelompokkan, diberi kode serta dikategorikan dengan tujuan menemukan tema sesuai dengan permasalahan, dan kemudian peneliti angkat dan verifikasi menjadi teori substantif. Disinilah temuan atau verifikasi teori baru tampak sewaktu proses analisis data dilakukan. Proses yang dimaksudkan disini adalah bahwa analisa data sudah mulai dilakukan secara intensif sejak pengumpulan data, Reduksi data, display data, dan verifikasi, sampai dengan sesudah meninggalkan lapangan. Seluruh data baik yang berasal dari pengamatan, wawancara, catatan, komentar peneliti sendiri, dan gambar atau foto, dokumen, arsip, dan lain-lain penulis baca dan telaah yang kemudian diberi kode, sesudah diberi kode kemudian dipelajari dan ditelaah lagi untuk disortir dan dimasukkan pada kelompok tertentu yang akan menjadi cikal bakal tema. Peneliti menemukan tiga pengelompokan berdasarkan permasalahan dan data lapangan antara lain: a). Kelompok yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bidang kelautan dan perikanan, b). Kelompok kebijakan pemerintah yang terkait dengan kehidupan masyarakat dan keluarga nelayan, c). Kelompok yang berkaitan dengan akses masyarakat nelayan dalam pembentukan hukum di bidang perikanan.

Ketiga pengelompokan tersebut tentunya dikaitkan dengan konteks ekonomi politik dalam pembentukan hukum di bidang kelautan dan perikanan, khususnya kajian yang berhubungan dengan masyarakat nelayan.

## BAB II

### DASAR PEMIKIRAN TEORITIS TENTANG HUKUM, MASYARAKAT, DAN KEBIJAKSANAAN PUBLIK.

Hukum menurut aliran sosiologis, merupakan hasil interaksi sosial dalam kehidupan masyarakat. Hukum adalah gejala masyarakat, karena timbulnya, berubahnya dan lenyapnya hukum sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Menurut Bredemeier, hukum merupakan salah satu lembaga sosial yang keberadaannya tidak terlepas dari lembaga-lembaga sosial yang lain terutama ekonomi dan politik. Kemunculan suatu norma hukum tertentu didorong oleh perkembangan dalam kegiatan dibidang ekonomi dan politik. Karena hukum dipandang sebagai arah untuk mengembangkan perilaku masyarakat bagi tercapainya tujuan ekonomi dan politik. Tetapi kedua lembaga sosial (ekonomi politik) tersebut dapat juga mempunyai ketergantungan pada lembaga hukum untuk menciptakan dan memepertahankan keberadaannya melalui ketertiban dan kepastian yang dijamin oleh lembaga hukum karena hukum yang sudah diberlakukan beralih fungsi sebagai faktor eksternal yang memaksa masyarakat dan aparat negara untuk mentaati norma-normanya (Berdemeier-1969 : 52)

Posisi saling ketergantungan ini menempatkan hukum pada kedudukan yang berlawanan yaitu disatu pihak hukum berkedudukan sebagai variabel independen yang mampu mempengaruhi perilaku ekonomi dan politik masyarakat dan negara. Dan dipihak lain, hukum ditempatkan sebagai variabel dependen dimana substansi norma hukum diwarnai oleh dinamika kepentingan ekonomi dan politik masyarakat dan negara. Secara normaitf, perbedaan antara kepentingan yang ditentukan oleh



negara dan kepentingan masyarakat sangat tidak rasional terutama jika dikaji dari pandangan bahwa negara merupakan sublimasi dari masyarakat. Tetapi dalam proses pembangunan ekonomi dan politik, perbedaan tersebut mempunyai kegunaan yang berarti karena kepentingan yang hendak diwujudkan oleh negara dapat dipandang belum mencerminkan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam konteks pembangunan dua kepentingan tersebut disimbolkan sebagai; pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan pembangunan yang berorientasi pada pemerataan.

Mekanisme dua kepentingan tersebut dalam mempengaruhi substansi aturan hukum tergantung pada model negara yang dijadikan acuan yang menggambarkan hubungan antara negara dan masyarakat. Untuk itu kerangka pemikiran teoritis berikut akan mengetengahkan beberapa teori yang berkaitan dengan hukum masyarakat dan kebijaksanaan publik, khususnya yang menyangkut hubungan antara hukum dengan masyarakat, hubungan antara hukum dengan kebijaksanaan publik beserta konteks ekonomi politik pembentukan hukum dan kebijaksanaan publik. Uraian mengenai pembangunan kelautan dan perikanan serta dampaknya terhadap pembangunan hukumnya akan dibahas dalam sub bab tersendiri.

Berbicara mengenai hukum, masyarakat dan kebijaksanaan publik tidak dapat memisahkan diri dari pembahasan tentang bagaimana hukum itu berkaitan dengan perkembangan atau perubahan masyarakat.

Kehidupan masyarakat itu sangat kompleks, karena luasnya bidang-bidang kehidupan tersebut maka sangat memungkinkan terjadi perkembangan dan perubahan-perubahan dalam kehidupan masyarakat.

Perubahan-perubahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat dapat mengenai organisasinya, struktur kelembagaannya, interaksi sosialnya, aturan-aturan hukumnya termasuk kebijaksanaanya dan lain-lain sebagainya. Perubahan dapat kentara dan menonjol atau tidak, dapat cepat atau lambat, dapat menyangkut soal-soal yang fundamental bagi masyarakat yang bersangkutan, atau hanya perubahan yang kecil saja, namun bagaimnapun sifatnya dan tingkat perubahan itu, masyarakat senantiasa mengalaminya.

Hal ini terjadi mengingat permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat pada saat sekarang ini jauh semakin rumit dan komplek. Kompleksitas permasalahan tersebut tidak bisa terlepas dari realitas perkembangan suatu masyarakat di suatu sudut dunia tertentu yang tidak lagi menjadi bagian tersendiri, melainkan secara struktural berkaitan dengan realitas perkembangan suatu masyarakat dari sudut dunia lainnya, berbagai masyarakat belahan dunia yang dulu terpisah dan terpencar-pencar, kian cenderung diintegrasikan. menjadi suatu kawasan yaitu suatu kawasan dunia, yang belakngan ini sering disebut dengan era globalisasi. Kemajuan Ilmu pengetahuan dan teknologi serta alat komunikasi modern dewasa ini, merupakan salah satu faktor terjadinya perkembangan dan perubahan tersebut. Konsekuensinya lewat kemajuan ini, bukan hanya dunia yang berhasil disatukan, tetapi juga permasalahan ataupun pergolaan yang terjadi di suatu lingkungan masyarakat disuatu tempat akan segera menghasilkan gemanya dilingkungan masyarakat yang lain.

Apabila kita meninjaunya dari sudut perspektif perkembangan masyarakat dan negara, maka kita dapat mengatakan bahwa kejadian masuknya hukum kedalam

bidang-bidang masyarakat menjadi semakin meningkat bersamaan dengan semakin meningkatnya peranan yang dimainkan oleh negara di dalam masyarakat.

Keterlibatan hukum yang semakin aktif kedalam permasalahan-permasalahan yang menyangkut perubahan sosial, justru memunculkan pemikiran yang mengarahkan pada penggunaan hukum secara aktif sebagai sarana untuk turut menyusun tata kehidupan yang baru dalam masyarakat. Dengan demikian persoalan yang muncul bergeser dari bagaimana mengatur sesuatu dengan prosedur hukum kearah bagaimana pengaturan itu sehingga dalam masyarakat akan timbul efek-efek yang memang dikehendaki oleh hukum.

Dalam suasana dimana masyarakat menghadapi perubahan sosial (ekonomi - politik) yang serba cepat, perhatian tidak lagi diarahkan pada seputar penggarapan hukum sebagai suatu sistem peraturan yang logis dan konsisten, akan tetapi hukum lebih diperkaitkan dengan perubahan-perubahan sosial.

Jadi disini perlu ditegaskan kembali, bahwa berbicara mengenai hukum, masyarakat dan kebijaksanaan publik, tidak dapat memisahkan diri dari pembahasan tentang bagaimana hukum itu berkaitan dengan perkembangan dan perubahan kehidupan masyarakat. Banyak teori yang terkait dengan hal tersebut, beberapa ahli hukum sering menyebutnya dengan teori-teori sosial tentang hukum, yaitu suatu teori yang mencoba untuk menjelaskan tentang hukum ditinjau dari sudut luar sistem hukum atau dari sudut kekuatan-kekuatan atau proses-proses sosial yang terdapat diluar hukum (Ronny.H.Soemitro,1989:111).

Prof. Satjipto Rahardjo secara tegas mengatakan bahwa teori-teori tentang hukum dan perubahan sosial lah yang mencoba untuk menunjukkan pola-pola perkembangan hukum sejalan dengan perkembangan masyarakatnya (1981:102).

Masalah pokoknya adalah bagaimana hukum itu melakukan adaptasi terhadap perubahan ?

Salah seorang tokoh klasik yang membicarakan mengenai hukum dan perubahan sosial ialah Max Weber. "Di dalam meninjau hubungan antara hukum dan perubahan sosial, Weber sangat memperhatikan hubungan antara sifat kekuasaan politik didalam suatu negara dengan hukumnya".(Satjipto Rahardjo, 1981:105). Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka pengkajian tentang proses pembuatan, pembentukan dan perubahan hukum sebagaimana dalam judul tesis kiranya lebih sesuai apabila menggunakan teori-teori sosial tentang hukum atau dengan kata lain dalam sistem hukum modern dimana masyarakat berkembang dengan pesat, maka teori-teori sosial tentang hukum tersebut adalah lebih tepat dipergunakan untuk menjelaskan tentang proses pembentukan hukum.

Terdapat berbagai variasi teori-teori sosial tentang hukum, ada yang menitik beratkan pada kekuatan ekonomi, kekuatan politik, budaya dan lain-lain, disini tidak akan dibahas secara keseluruhan. Dan sesuai dengan fokus penelitian, maka pembahasan akan ditekankan pada aspek ekonomi dan politik.

Ekonomi dan politik merupakan bentuk pengorganisasian masyarakat, bilaman ekonomi bertujuan menyediakan kebutuhan-kebutuhan yang diperlukan bagi kelangsungan hidup masyarakat serta anggota-anggotanya, maka politik bertujuan menghimpun kekuatan-kekuatan sosial di dalam masyarakat guna mencapai tujuan-

tujuan yang telah ditentukan. Ekonomi dan politik merupakan dua sub sistem dari suatu sistem kemasyarakatan yang saling mempengaruhi antara yang satu dengan yang lainnya. Sub sistem ekonomi dalam rangka memenuhi kebutuhan sering muncul kecenderungan bahwa setiap individu akan berusaha mencapainya secara maksimal. Persoalannya baru akan muncul mana kala setiap individu dalam masyarakat memburu kebutuhannya sendiri-sendiri dan berusaha untuk mencapai kepuasan bagi diri masing-masing secara maksimal, maka pada tingkatan tertentu akan timbul kekacauan. Kekacauan ini terjadi karena adanya tabrakan kepentingan antara individu yang satu dengan individu yang lain atau antara kelompok kepentingan yang satu dengan kelompok kepentingan yang lain. Dengan demikian sampailah kita kepada kebutuhan untuk menyusun suatu pola interaksi antara sesama anggota masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhannya. Akhirnya muncullah masalah Rules of game sebagai kebutuhan ekonomi, karena tanpa aturan-aturan sulit orang berbicara mengenai penyelenggaraan ekonomi dalam masyarakat. (mengenai masalah ini hanya disinggung sampai disini), uraian secara terperinci kontek ekonomi - politik sebagai bagian dari teori-teori sosial mengenai hukum akan diuraikan tersendiri dalam sub bab tentang kontek ekonomi politik pembentukan hukum dan kebijaksanaan publik.

Kembali ke pembicaraan mengenai hukum, masyarakat dan kebijaksanaan publik, disini akan diketengahkan kerangka teoritis tentang hubungan hukum dan masyarakat, hubungan hukum dan kebijaksanaan publik, dimensi ekonomi politik pembentukan hukum dan kebijaksanaan publik termasuk beberapa teori tentang model-model kebijaksanaan publik.

### **A. Hubungan antara Hukum dan Masyarakat.**

Hukum dan masyarakat merupakan dua hal yang berhubungan sangat erat, kehidupan masyarakat yang berjalan dengan tertib dan teratur didukung oleh adanya suatu tatanan, karena adanya tatanan inilah kehidupan menjadi tertib dan teratur. “Ketertiban dan keteraturan dalam masyarakat yang didukung oleh adanya tatanan ini ternyata terdiri dari berbagai tatanan atau kompleks tatanan, atau bisa kita menyebut sebagai sub-sub tatanan, yang terdiri dari; kebiasaan, kesusilaan dan hukum”. (SatjiptoRaharjo, 1996:13).

Dengan demikian ketertiban dan keteraturan yang terdapat dalam masyarakat itu didukung oleh ketiga tatanan tersebut, dan mungkin masih ada beberapa tatanan lebih dari yang disebutkan, hanya saja dalam uraian ini sengaja hanya menjatuhkan pada ketiga hal tersebut, mengingat relevansinya dengan topik bahasan, inipun akan ditekankan pada aspek tatanan hukumnya.

Kebiasaan sebagai salah satu sub tatanan dalam masyarakat terdiri dari norma-norma yang dekat sekali dengan kenyataan, sebab kebiasaan itu tidak lain diangkat dari dunia kenyataan. Jadi apa yang dilakukan oleh orang dalam kehidupan bersama itu kemudian bisa menjelma menjadi norma kebiasaan, setelah benar-benar teruji melalui keteraturan, keajegan dan kesadaran untuk menerimanya sebagai kaidah oleh masyarakat.

Sub tatanan berikutnya adalah kesusilaan, kesusilaan ini bertitik tolak pada idea, artinya perbuatan yang bisa diterima oleh tatanan tersebut hanyalah yang sesuai

dengan idealnya tentang manusia. Kalau tatanan kebiasaan berpegang pada kenyataan tingkah laku orang-orang, maka tatanan kesusilaan justru berpegangan pada ideal yang masih harus diwujudkan dalam masyarakat. Jadi idealah yang digunakan sebagai tolak ukur tatanan kesusilaan untuk menilai tingkah laku anggota-anggota masyarakat. Dengan demikian norma kesusilaan bukan sesuatu yang diciptakan oleh kehendak manusia, melainkan yang tinggal diterima begitu saja. Bagi tatanan kesusilaan tidak ada unsur yang harus diramu, sehingga tidak perlu mempertimbangkan dunia kenyataan. Tatanan kesusilaan tidak dituntut untuk juga berlaku sosiologis, melainkan tuntutan yang mutlak dan ideal yaitu insan kamil/manusia sempurna.

Apabila kita beralih pada tatanan hukum, maka disini akan terjadi pergeseran diantara kedua tatanan tersebut. Tatanan hukum harus meramu dua dunia yang berbeda, bahkan bertentangan. Hukum terikat kepada dunia ideal dan kenyataan, oleh karenanya hukum pada akhirnya harus mempertanggung jawabkan berlakunya dari kedua tatanan tersebut, yaitu tuntutan berlakunya secara ideal filosofi sebagaimana yang dituntut oleh norma kesusilaan dan tuntutan kenyataan secara sosiologis sebagaimana yang dituntut oleh norma kebiasaan. Untuk memenuhi tuntutan filosofis, maka ia harus memasukkan unsur ideal, sedangkan untuk memenuhi tuntutan sosiologis, hukum harus memperhitungkan unsur kenyataan dalam karyanya. Karena tatanan hukum itu termasuk golongan norma yang lahir dari kehendak manusia, yaitu yang dibuat secara sengaja oleh suatu badan perlengkapan dalam

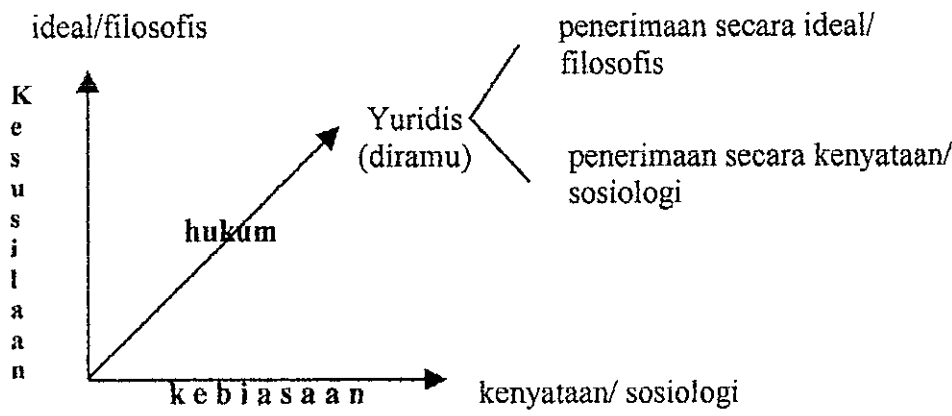
masyarakat yang khusus ditugasi untuk itu, maka ia harus meramu kedua tatanan (kebiasaan dan kesusilaan) tersebut sebagai norma hukum. Dalam mengambil keputusan, ia tidak harus menunggu ditemukannya persesuaian yang ideal antara kedua tatanan itu. Sebab kebutuhan akan pengaturan sangat diperlukan bagi masyarakat. Tuntutan adanya kepastian hukum merupakan keharusan adanya peraturan-peraturan lebih praktis yang berlaku di dalam masyarakat.

Jadi hukum adalah karya manusia yang berupa norma-norma, berisikan petunjuk tingkah laku, ia merupakan cerminan dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat itu dibina dan kemana harus diarahkan. Oleh karena itu pertama-tama hukum itu mengandung rekaman dari ide-ide yang dipilih oleh masyarakat tempat hukum itu diciptakan, ide-ide ini adalah mengenai ide keadilan. (Satjipto Rahardjo, 1996:18).

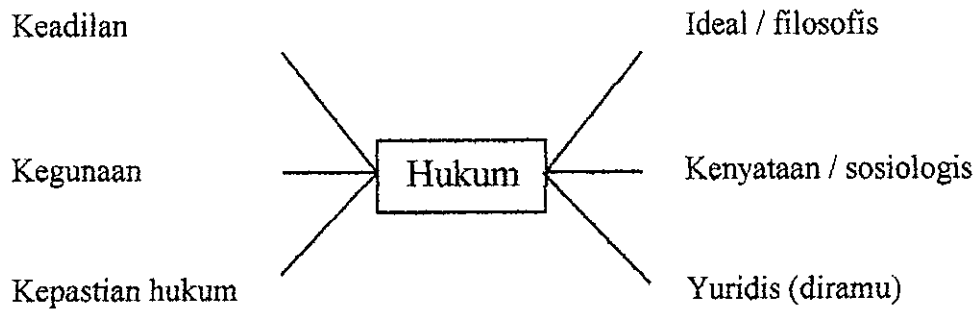
Berbeda dengan tatanan kesusilaan, maka hukum mengikatkan diri kepada masyarakat sebagai basis sosialnya, ini berarti bahwa ia harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan-kepentingan anggota masyarakat serta memberikan pelayanan pada masyarakat. Disini masyarakat disamping ingin melihat keadilan diciptakan, ia juga menghendaki kepentingan-kepentingan dilayani oleh hukum, serta menginginkan agar dalam masyarakat terdapat peraturan-peraturan yang menjamin kepastian dalam hubungan mereka satu sama lain. Dengan demikian karya manusia dalam bentuk hukum itu dituntut untuk memenuhi nilai keadilan, kegunaan dan kepastian hukum. “Ketiga nilai ini oleh Radburch disebut dengan nilai-nilai dasar”. (Radburch, dalam Satjipto Rahardjo, 1996:19).



Ketiga nilai-nilai itu berisi tuntutan yang berlain-lainan sehingga antara yang satu dengan yang lain mengandung potensi pertentangan, oleh karenanya sering terjadi ketegangan-ketegangan. Hubungan atau keadaan yang demikian ini dapat dimengerti mengingat tuntutan-tuntutannya yang berlainan. Keadaan ini dapat dilihat dalam bagan/gambar sebagai berikut :



Gambar 2.1: Terbentukan hukum dalam masyarakat  
(Sumber: Satjipto Raharjo, 1996:17. diolah ).



Gambar 2.2 : Hukum dituntut memenuhi nilai-nilai dasar.  
(Sumber : Satjipto Rahardjo, 1996:20, diolah).

Pekerjaan hukum untuk meramu kedua dunia yang bertentangan itu tidak mudah (lihat gambar 2.1), dalam rangka membentuk atau merubah tatanan hukum, membutuhkan berbagai pertimbangan yang akan memakan waktu relatif lama. Masyarakat tidak hanya ingin melihat keadilan diciptakan oleh hukum, tetapi juga kegunaanya dalam masyarakat, disamping juga menginginkan agar dalam masyarakat terdapat peraturan-peraturan yang menjamin kepastian hukum dalam hubungan antara mereka satu sama lain (lihat gambar 2.2). Akhirnya hukum yang diciptakan atau dibentuk oleh suatu badan perlengkapan dalam masyarakat yang khusus ditugasi untuk menjalankan pembuatan hukum harus menyeleksi, menimbang dan mengambil keputusan apakah menerima, menolak ataupun mengangkat kebiasaan sehari-hari sebagai norma hukum. Disini kita melihat kemandirian dari hukum berhadapan dengan ideal filosofis dan kenyataan sosiologis untuk diramu dalam karya hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, dengan demikian masyarakat memiliki kepastian hukum. Jadi tatanan hukum yang mengatur ketertiban masyarakat yang tampak dari luar itu pada hakekatnya dari dalam harus didukung oleh lebih dari satu macam tatanan. Disini pembentuk hukum seharusnya memasukkan unsur ideal filosofis, sedangkan untuk memenuhi tuntutan sosiologis, ia harus memperhitungkan unsur kenyataan agar efektifitas tatanan hukum dalam masyarakat terjamin. Gambaran tersebut nampaknya memberikan perspektif yang lebih baik manakala kita ingin mengkaji hukum dan masyarakat, khususnya yang berkaitan dengan proses pembentukan hukum.

## **B. Hubungan antara Hukum dan Kebijakan Publik.**

Sebagaimana telah dibahas dimuka bahwa hukum dalam perkembangannya tidak hanya dipergunakan untuk mengatur perilaku yang sudah ada dalam masyarakat dan mempertahankan tatanan kebiasaan yang telah ada, melainkan lebih dari itu, hukum menjurus penggunaan sebagai suatu sarana untuk mencapai tujuan didalam masyarakat melalui berbagai bentuk peraturan perundang-undangan.

Kehadiran hukum dalam masyarakat yang sedang membangun merupakan proses yang harus ditempuh oleh masyarakat untuk menjadikan sebagai sarana yang bisa menjalankan perannya dengan lebih efektif, oleh karena itu perubahan-perubahan yang terjadi didalam masyarakat termasuk perubahan hukumnya diharapkan terjadi sebagai konsekuensi logis dari pembangunan. Manakala pembangunan kita lihat sebagai proses berlangsungnya perubahan-perubahan, dan hukum dijadikan sebagai sarana yang dapat digunakan untuk mengadakan perubahan dalam masyarakat, maka semakin penting peran hukum sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan-kebijaksanaan publik.

Hukum merupakan serangkaian alat untuk merealisasikan kebijakan publik,menata masyarakat dan mengarahkan sesuai dengan tujuan yang dikehendaki. Penggunaan hukum sebagai alat ini dikarenakan hukum memiliki beberapa kelebihan yaitu “hukum bersifat rasional, integratif, memiliki legitimasi, didukung oleh adanya mekanisme pelaksanaan dan memiliki sangsi” (Steven Vago 1981:271).

Berkaitannya dengan pembicaraan tentang hukum dan kebijaksanaan publik, muncul permasalahan bahwa hukum yang diharapkan dapat berperan dalam pembangunan itu harus masih dibangun, masih harus diperbaiki. Disini sengaja membatasi pengkajian pada beberapa dasar teori yang berkaitan dengan pemahaman hukum dan kebijaksanaan publik sebagai suatu proses sosial, yaitu mencoba untuk menjelaskan asal usul hukum dan kebijaksanaan publik sebagai suatu proses sosial serta melihatnya sebagai institusi sosial.

Para ahli yang termasuk dalam kubu ini meyakini persepsi, bahwa kehadiran hukum atau kebijaksanaan publik ditengah-tengah masyarakat itu hendaknya senantiasa dikaitkan pada asal usul dan basis sosialnya. Ia berusaha memahami bagaimana hukum dan kebijaksanaan publik itu berakar pada susunan sosial kemasyarakatannya, kultur dan kebiasaannya, serta susunan ekonomi dan politiknya dan lain-lain. Ia juga melihat bagaimana hukum dan kebijaksanaan publik itu terbentuk, bagaimana berubahnya yang semuanya berfungsi untuk melayani masyarakat. Uraian dalam sub bab hukum dan masyarakat telah banyak disinggung tentang bagaimana seharusnya hukum dibentuk . Pada uraian kali ini, pembahasan akan ditekankan pada landasan teoritis proses pembentukan kebijaksanaan publik.

Secara teoritik pembentukan kebijaksanaan publik terdiri dari berbagai macam model sesuai dengan kerangka berpikir pembuat model tersebut.

“Thomas R. Dye membagi menjadi 7 model tentang pembentukan kebijaksanaan” (Bambang Sunggono, 1994:58).

Hal yang sama diketengahkan oleh “Yeherzkel Dror, ia juga membagi 7 macam model pembuatan keputusan” (Irfan Islamy, 1992:35). Yang jelas dari berbagai macam model pembentukan kebijaksanaan publik tersebut pada satu pihak ada teori yang menggambarkan perwujudan keinginan-keinginan utama golongan elit yang berkuasa dan kurang memperhatikan keinginan rakyat banyak sebagaimana yang dikemukakan oleh teori model elit. Pada pihak lain kebijaksanaan publik tidaklah hanya berisi keinginan golongan elit atau pendapat para pejabat/pemegang elit kekuasaan, tetapi untuk memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh rakyat. Kita sering membayangkan bahwa kebijaksanaan itu selalu menggambarkan kepentingan atau tuntutan rakyat, tetapi dalam kenyataannya tidak demikian, sebab berdasar teori elit, kebijaksanaan mengalir dari atas kebawah dan bukan sebaliknya. Berdasarkan konsep demokrasi modern, pembentukan kebijaksanaan negara tidaklah hanya cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (public opinion) juga mempunyai porsi yang sama besar untuk diisikan (dicerminkan) dalam kebijaksanaan negara. Pendapat diatas meng-indikasikan bahwa elit pembentuk aturan-aturan hukum sebagai administrator publik dalam mengambil kebijaksanaan-nya harus bekerja untuk memuaskan kepentingan masyarakat atas dasar nilai-nilai kemanusiaan dan selalu mempertahankan kepentingan masyarakat kebanyakan.

Arief Budiman menyatakan bahwa “Pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan publik tentunya tidak ditentukan secara mandiri, tetapi merupakan hasil dari interaksi antara kondisi struktural, Pemerintah yang berkuasa, dan proses politik”.(1997:92).

Model perumusan kebijaksanaan negara yang erat kaitannya dengan masalah ini, adalah Teori model kelompok dari David B. Truman.

Menurut Truman dalam Irfan Islamy menyatakan, bahwa interaksi diantara kelompok-kelompok adalah merupakan kesatuan politik. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikat baik secara formal maupun informal kedalam kelompok kepentingan yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada pemerintah. Kelompok kepentingan itu akan mempunyai arti politis kalau ia mengajukan tuntutan terhadap suatu lembaga pemerintah. Menurut Teori model kelompok, kebijaksanaan negara itu adalah merupakan perimbangan/aquilibrium yang dicapai sebagai hasil perjuangan kelompok. Untuk menjaga perimbangan tersebut maka tugas/peranan sistem politik adalah menengahi konflik yang terjadi diantara kelompok-kelompok tersebut(1992: 42).

Teori model kelompok dari David Truman inilah yang digunakan peneliti sebagai salah satu kerangka dasar teori pembentukan hukum dan kebijaksanaan publik. Dari sudut teori model kelompok, perilaku individu akan mempunyai makna politik kalau mereka bertindak sebagai bagian atau atas nama kepentingan kelompok. Dengan perkataan lain, kelompok pada dasarnya dipandang sebagai jembatan yang penting antara individu dengan pemerintah karena politik tidak lain adalah perjuangan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok untuk mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah. Berdasar sudut pandang teori ini maka, tugas utama yang diemban oleh sistem politik adalah;

Mengelola konflik-konflik yang timbul dalam perjuangan antar kelompok tersebut, dengan cara : a) menetapkan aturan permainan dalam perjuangan kelompok, b) mengatur kompromi-kompromi dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan; c) memberlakukan kompromi yang telah dicapai dalam bentuk kebijaksanaan publik; d) memaksakan kompromi tersebut” (Bambang Sunggono : 1992, 60).

Dengan demikian teori ini beranggapan bahwa kebijaksanaan publik pada dasarnya mencerminkan keseimbangan yang tercapai dalam perjuangan antar kelompok yang berbeda-beda. Jadi teori ini menempatkan negara untuk bersikap akomodatif terhadap tuntutan dan aspirasi masyarakat, dimana semua kelompok kepentingan dalam masyarakat seharusnya mempunyai akses untuk mempengaruhi proses pembentukan hukum dan kebijaksanaan publik.

### **C. Proses pembentukan hukum dan kebijaksanaan publik.**

Proses pembentukan hukum dan kebijaksanaan publik disini bukan dalam pengertian suatu mekanisme yang dipahami secara konvensional yaitu dari penyusunan rancangan peraturan sampai pada pembahasan oleh instansi atau lembaga legeslatif dan pemberlakuan untuk mengikat masyarakat. Proses pembentukan hukum akan dilihat dari dinamika hubungan di antara aktor-aktor dengan berbagai kepentingan mereka yang kollusif atau kontradiktif yang ikut menentukan substansi suatu peraturan hukum. Dengan menempatkan dinamika kelompok-kelompok aktor dan kepentingan mereka sebagai variabel penting, proses pembentukan hukum akan dilihat dari dua model secara teoritik yaitu; Model teknokratik dan model politis.

Suatu proses pembentukan hukum dikategorikan dalam model teknokratik apabila suatu peraturan hukum atau kebijaksanaan pemerintah dibentuk atas dasar pertimbangan ekonomi semata-mata yaitu rasionalitas dan efisiensi. Sedangkan dalam model politik, proses pembentukan suatu peraturan hukum dan kebijaksanaan pemerintah dimaksudkan untuk meredakan atau menghilangkan konflik kepentingan baik diantara kelompok-kelompok masyarakat maupun diantara cabang-cabang birokrasi". (Mohtar Mas'ud, 1991; 226).

Dalam proses pembentukan hukum dan kebijaksanaan publik dibidang kelautan dan perikanan, terdapat beberapa kelompok aktor yang ikut menentukan substansi aturan-aturan hukum, yaitu kelompok masyarakat nelayan beserta kelompok lain yang usahanya mempunyai keterkaitan dengan usaha perikanan, dan cabang-cabang birokrasi dari lembaga eksekutif serta lembaga-lembaga bantuan internasional.

Ketiga kelompok ini menduduki posisi yang sentral, karena kelompok-kelompok inilah yang mempunyai tanggung jawab terutama dalam perumusan kepentingan yang akan diaturnya. Kelompok cabang-cabang birokrasi dalam hal ini Departemen eksplorasi laut dan perikanan menduduki posisi yang paling penting dalam merencanakan dan merumuskan peraturan-peraturan hukum yang akan dibuatnya, termasuk dukungan dari instansi terkait. Sedangkan dua kelompok aktor lainnya lebih berfungsi sebagai pemberi masukan dan dukungan terhadap proses pembentukan hukum. Jadi kelompok masyarakat nelayan memberikan masukan berupa tuntutan atau konflik kepentingan kepada cabang-cabang birokrasi, sedangkan kelompok lembaga-lembaga bantuan internasional memberikan informasi tentang hasil-hasil sarana pengembangan produksi dan sumbangan dana yang diperlukan dalam proses pembangunan. Kelompok terakhir ini dalam prakteknya memiliki kedudukan yang lebih strategis, apalagi kalau sudah berkembang menjadi ketergantungan pemerintah terhadap bantuan dana dari luar untuk membiayai pembangunan, biasanya kelompok lembaga bantuan internasional ini akan mendekte sesuai kehendak mereka. Oleh karenanya kedudukan lembaga ini lebih strategis dibandingkan dengan kelompok



masyarakat nelayan dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum dan kebijaksanaan publik. Pembentukan hukum yang teknokratis tersebut tidak bisa dilepaskan dari dukungan yang diberikan oleh lembaga bantuan internasional, mengingat besarnya bantuan dana yang terus meningkat sehingga pengaruh mereka terhadap kebijaksanaan pembangunan perikanan memang cukup berarti.

Menurut Ditjen.Perikanan, “bantuan dari lembaga-lembaga donor internasional ini besarnya melampaui anggaran yang disediakan oleh pemerintah yang penggunaannya lebih diarahkan untuk meningkatkan produksi ikan”(Bailey, 1988:31).

Bantuan yang besarnya melampaui anggaran tersebut digunakan untuk modernisasi pembangunan perikanan dengan sasaran pertumbuhan produksi ikan. Berarti secara tidak langsung merupakan bentuk dukungan bagi pemerintah untuk membentuk kebijaksanaan dan aturan hukum yang bersifat teknokratik.

Adapun mengenai pembentukan hukum model politis, prosesnya dimulai ketika terjadi konflik kepentingan diantara kelompok-kelompok masyarakat nelayan dikarenakan dampak kebijaksanaan modernisasi perikanan. Dalam menyikapi kebijakan modernisasi perikanan tersebut tidak semua lapisan masyarakat nelayan dapat memanfaatkan peluang-peluang yang tersedia, sebagian besar nelayan justru tetap dalam bayang-bayang kehidupan subsistensi dan kemiskinan kususny nelayan kecil atau nelayan *pandhiga*.

Hasil studi-studi tentang kemiskinan nelayan yang telah dilakukan menunjukkan bahwa kebijaksanaan modernisasi perikanan yang telah berlangsung justru meningkatkan ketimpangan pendapatan, kesenjangan sosial, dan kemiskinan nelayan dan merupakan persoalan krusial yang rawan dengan konflik. Apabila konflik antara kedua kelompok kepentingan sudah menjurus pada bentrokan fisik dan tindakan destruktif yang mengganggu stabilitas politik dan keamanan, maka akan terjadi proses tawar-menawar diantara cabang birokratik tentang kebijaksanaan dan aturan hukum untuk menyelesaikan konflik yang terjadi. Konsekuensinya aturan hukum yang terbentuk harus mengandung ketentuan yang bersifat kompromistis. Disini proses pembentukan suatu peraturan hukum dimaksudkan untuk meredakan ketegangan atau menghilangkan konflik kepentingan baik diantara kelompok-kelompok masyarakat maupun diantara cabang-cabang birokratik sebagaimana yang dimaksud dalam proses pembentukan hukum model politik.

#### **D. Kontek Ekonomi Politik Pembentukan Hukum.**

Pembangunan ekonomi dan politik di era reformasi sekarang merupakan pertimbangan yang tepat untuk membicarakan tentang keterlibatan hukum dengan persoalan-persoalan ekonomi - politik masyarakat. Menurut hemat peneliti keadaan ini merupakan suatu perkembangan yang baik terhadap pemahaman konsep dari kajian hukum yang sosiologis, yaitu melihat hukum sebagai suatu fenomena sosial yang riil dan fungsional dalam masyarakat.

Keterlibatan hukum pada persoalan-persoalan sosial (ekonomi-politik) serta tuntutan agar hukum mampu berperan sebagai sarana untuk memecahkan berbagai problem sosial yang demikian itu, menampilkan kisi-kisi yang lain dari hukum, yang tidak hanya yuridis dogmatis, tetapi lebih dari itu yaitu hukum hadir dalam masyarakat untuk mengintegrasikan proses-proses sosial, ekonomi dan politik.

Weber dalam AAG.Peters, mengutarakan bahwa kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik (kekuasaan) sering kali merupakan sebab pertama yang telah mendorong pihak-pihak yang berkepentingan untuk mencari upaya-upaya hukum bagi problem-problem yang dihadapinya dan bahkan kedua aspek tersebut selalu telah memainkan peranan menentukan didalam pembentukan hukum(1988:366).

Jadi menurut Weber, aspek ekonomi dan kekuasaan politik nampaknya penting dalam menentukan arah umum bagi pembentukan hukum. Sehubungan dengan dua aspek tersebut, disini sengaja mengetengahkan salah satu teori sosial dari Talcott Parsons sebagai kerangka berpikir, yaitu teori Sibernetika.

Menurut teori ini masyarakat merupakan sesuatu sistem sosial yang besar, yang didalamnya terdiri dari sub-sub sistem yaitu sub sistem budaya, sub sistem sosial, sub sistem politik dan sub sistem ekonomi.

Masing-masing sub sistem mempunyai fungsi primer sendiri-sendiri, sebagai suatu sistem, maka diantara sub-sub sistem tersebut adalah saling mempengaruhi, dimana pola-pola pengaruhnya ditentukan oleh tingkat konsentrasi energi dan kandungan informasinya. Hal ini dapat terlihat dalam tabel (2.1) sebagai berikut :

Tabel 2.1: Sub-sub sistem sosial dan fungsi primernya.

Sub sistem	Fungsi primer	Arus-arus informasi dan energi
Sub sistem budaya Sub sistem sosial Sub sistem Politik Sub sistem Ekonomi	Mempertahankan pola Integrasi Mencapai tujuan Adaptasi	<div>Tingkat informasi (mengontrol) ↓ Tingkat energi tinggi (mengkondisikan) ↑</div>

Sumber : (Abdul Jalil, 1997:2. diolah )

Dalam kaitannya dengan hal ini, terdapat dua pola hubungan diantara sub-sub sistem tersebut yaitu :

1. Pola hubungan yang mengkodisikan, yaitu bergerak dari sub sistem dengan tingkat konsentrasi energi tinggi kearah sub sistem dengan tingkat energi rendah (sub sistem budaya).
2. Pola hubungan yang mengontrol, yaitu yang bergerak dari sub sistem dengan tingkat informasi tinggi kearah sub sistem dengan tingkat informasi rendah (sub sistem ekonomi).

Penjelasan singkat teori sibernetika Talcott Parsons ini dimaksudkan untuk menganalisis mengenai hubungan antara hukum dengan ekonomi dan politik dalam masyarakat. Dari teori Sibernetika tersebut kita dapat mengetahui bagaimana hubungan antara sub sistem hukum dengan sub sistem ekonomi serta sub sistem politik. Ekonomi dan politik sama-sama merupakan bentuk pengorganisasian masyarakat. Ekonomi merupakan suatu bentuk pengorganisasian masyarakat yang

mempunyai tujuan untuk memenuhi kebutuhan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sedangkan politik juga merupakan suatu bentuk pengorganisasian masyarakat yang bertujuan menghimpin kekuatan-kekuatan sosial di dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Hubungan antara hukum dengan ekonomi dan politik dalam masyarakat dapat diuraikan sebagai berikut :

Sub sistem ekonomi dalam rangka memenuhi kebutuhan sering muncul kecenderungan bahwa setiap individu akan berusaha mencapainya secara maksimal. Persoalannya baru akan muncul mana kala setiap individu dalam masyarakat memburu kebutuhan-nya sendiri-sendiri dan berusaha untuk mencapai kepuasan bagi diri masing-masing secara maksimal, maka pada tingkatan tertentu akan timbul kekacauan. Kekacauan ini terjadi karena adanya tabrakan kepentingan antara individu yang satu dengan individu yang lain atau antara kelompok kepentingan yang satu dengan kelompok kepentingan yang lain, dan kita semua tahu bahwa kekacauan ini tidak dapat dimasukkan sebagai hasil dari perbuatan-perbuatan dan perhitungan-perhitungan yang rasional. Dengan demikian sampailah kita kepada kebutuhan untuk menyusun suatu pola interaksi antara sesama anggota masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhannya. Akhirnya muncullah masalah Rules of game sebagai kebutuhan ekonomi, karena tanpa aturan-aturan sulit orang berbicara mengenai penyelenggaraan ekonomi dalam masyarakat. Dengan kata lain dengan adanya sistem peraturan (hukum) dalam masyarakat merupakan *coinditio sine quanon* bagi

berjalannya proses ekonomi. Kehidupan ekonomi mengandaikan terlebih dahulu adanya tertib sosial, dan didalam tertib sosial itulah kegiatan ekonomi dilaksanakan.

Dengan demikian hubungan antara hukum dan ekonomi dapat dilihat, bahwa disatu sisi hukum memberikan pengaruh atau dalam istilah Parsons Mengontrol terhadap kehidupan ekonomi, dalam bentuk pemberian kaidah-kaidah bagi perbuatan-perbuatan yang tergolong kedalam perbuatan ekonomi yaitu mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam proses ekonomi.

Sementara disisi lain ekonomi mempunyai pengaruhnya tersendiri yang sangat besar bagi kehidupan hukum. Pengaruh yang dimaksudkan disini dalam bentuk pertimbangan-pertimbangan ekonomi terhadap bekerjanya hukum. Artinya pertimbangan untung rugi akan sangat berpengaruh (mengkondisikan: istilah Parsons) terhadap bekerjanya hukum. Dalam kasus-kasus nyata di masyarakat, kesadaran orang untuk taat atau tidak taat menggunakan hukum sering dilandasi oleh pertimbangan ekonomis (untung rugi). Sebuah contoh yang jelas berkaitan dengan masalah tersebut adalah mengenai hasil penelitian *Stewart Macaulay*, tentang penggunaan hukum kontrak. Secara singkat dapat diceritakan disini, bahwa berkaitan dengan kontrak yang dibuat oleh pengusaha, ternyata sebagian pengusaha tidak lagi memikirkan kontrak yang telah mereka buat, dan apabila timbul sengketa maka mereka menyelesaikannya secara business like dan tidak sebagaimana mestinya seperti telah tercantum dalam kontrak.

Tingkah laku dan tradisi di lingkungan pengusaha rupa-rupanya jauh lebih diperhatikan dan dipentingkan dari pada naskah kontrak.

Menurut Macualy, dalam Satjipto Raharjo menjelaskan bahwa, apabila terjadi sesuatu mengenai masalah-masalah yang timbul, lebih baik angkat telpon dan bicaralah engkau tidak perlu saling menunjukkan klausul-klausul kontrak hukum satu sama lain apabila memang masih berniat untuk melanjutkan hubungan bisnisnya. Seorang tidak sebaiknya pergi kepada pengacara apabila ia ingin tetap melakukan usaha bisnis, sebab ia harus bertingkah laku yang lebih sopan... (1980: 122-126).

Artinya ketika terjadi persoalan (misalnya salah satu pihak melakukan wan prestasi) mereka tidak perlu harus menunjuk pasal-pasal dalam kontrak tersebut, melainkan berusaha untuk menyelesaikan secara informal, cukup dengan angkat telepon atau dengan cara kompromi lainnya. Mereka akan rugi bila menyelesaikan persoalan itu dengan langsung menggunakan pada hukum kontrak yang telah mereka buat, karena dengan demikian akan kehilangan relasi bisnis dan ini akan mengakibatkan kerugian dibelakang hari. Karena itu, mereka lebih mengembangkan kepercayaan diantara para pelaku bisnis, dan dengan demikian hukum (kontrak) itu baru akan digunakan atau dipakai apabila cara-cara lain sudah tidak efisien dan efektif.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa tidak selalu orang mentaati hukum atas dasar bahwa hukum itu memang seharusnya ditaati, orang juga bisa mentaati hukum karena ia menggunakannya untuk tujuan-tujuan lain, dalam hal ini untuk memperoleh keuntungan ekonomi. Sebaliknya apabila tidak melihat keuntungan ekonomi, maka ia tidak akan mentaatinya atau dalam istilah lain hukum tidak akan digunakan.

Mengenai hubungan hukum dengan politik dalam masyarakat, disini teori Sibernetika tersebut juga dapat dipakai sebagai kerangka dasar teori untuk mengetahui bagaimana hubungan antara sub sistem hukum dengan sub sistem politik. Menurut teori Sibernetika, hubungan tersebut terjadi karena adanya perbedaan dalam konsentrasi energi pada kedua sub sistem tersebut. "Sub sistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Akibatnya apabila hukum berhadapan dengan politik maka hukum berada pada kedudukan yang lebih lemah".(Soemitro,H. Ronny,1989:125 ).

Hubungan demikian itu oleh Talcott Parsons disebut sebagai hubungan yang mengkondisikan. Politik disini merupakan kondisi bagi dijalankannya hukum. Hubungan antar hukum dengan politik memang berjalan dalam dua arah sehingga kedua aspek kehidupan itu saling mempengaruhi. Namun karena perhatian kita adalah aspek hukum dari kehidupan sebagai indikator perkembangan/pertumbuhan kesejahteraan masyarakat, maka dalam rangka menelusuri faktor-aktor yang memungkinkan tumbuhnya kekuatan hukum, maka politik dilihat sebagai variabel yang berpengaruh kepada hukum.

Sedikitnya ada tiga titik temu antara politik dengan hukum di dalam kehidupan sehari-hari. Pertama ialah pada waktu penentuan pejabat hukum, walau tidak semua proses penetapan pejabat hukum melibatkan politik, akan tetapi proses ini terbuka bagi keterlibatan politik. Kedua ialah proses pembuatan/pembentukan hukum itu sendiri. Artinya Setiap proses pembentukan/pembuatan kebijaksanaan



formal yang hasilnya tertuang dalam bentuk hukum pada dasarnya adalah produk dari proses politik. Dan ketiga yaitu proses pelaksanaan hukum dimana pihak-pihak yang berkepentingan berusaha mempengaruhi pelaksanaan kebijaksanaan yang sudah berbentuk hukum tersebut, sejalan dengan kepentingan dan kekuatannya.

Untuk mempertajam analisa, maka semua pihak yang berusaha mempengaruhi dan yang dipengaruhi hukum, disederhanakan menjadi dua kelompok besar, yaitu elit kekuasaan dan massa. Apabila elit adalah kelompok masyarakat yang mempunyai pengaruh lebih terhadap hukum, maka massa adalah mereka yang secara individual maupun kelompok kurang berpengaruh, kecuali jika diolah menjadi kekuatan yang dapat digerakkan secara terarah. Dalam tulisan ini pembicaraan tentang elit dianggap mencakup penguasa yang pada dasarnya merupakan bagian dari elit itu sendiri.

Baik pengaruh politik elit, maupun pengaruh politik massa terhadap hukum diamati melalui tingkah laku kedua kelompok masyarakat tersebut. Walaupun begitu implikasi dari pengaruh politik masing-masing kelompok tersebut terhadap hukum tidaklah selalu berbeda. Tersedia kemungkinan bahwa sifat dampak masing-masing kelompok tersebut adalah sama. Karena itu, secara sederhana dibedakan pengaruh elit dan massa kepada hukum atas sifatnya yang mendorong dan menghambat pertumbuhan atau perkembangan hukum. Jika kita terjun kedalam kenyataan kehidupan sehari-hari, disitu kita melihat bahwa bekerjanya hukum itu memang tidak dapat dilepaskan dari pelayanan yang diberikan oleh penguasa kepada masyarakat disekilingnya. Singkatnya hukum itu tidak bekerja menurut ukuran dan pertimbangan elit

penguasa itu sendiri, melainkan dengan memikirkan dan mempertimbangkan apa yang baik untuk dilakukan bagi masyarakat. Atas dasar pertimbangan seperti ini muncul dalam bentuk persoalan tentang bagaimana membuat keputusan yang berupa kebijaksanaan publik itu dapat memberikan sumbangan terhadap efisiensi produksi masyarakat. Untuk menjalankan pekerjaan seperti itu, hukum membutuhkan kekuatan pendorong/membutuhkan kekuasaan politik. Kekuasaan ini memberikan kekuatan untuk menjalankan fungsi hukum, seperti mengkoordinasi proses-proses dalam masyarakat.

Para ahli sosiologi politik menyatakan bahwa, kekuasaan politik biasa-nya diartikan sebagai kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada orang lain.

Kekuasaan politik sering disebut-sebut sebagai sumber kekuatan yang menggerakkan dinamika masyarakat. Hubungan antara hukum dan kekuasaan politik juga terwujud dalam bentuk sarana untuk mengontrol atau membatasi kekuasaan yang ada pada elit politik. Hukum disamping membatasi kekuasaan, juga menyalurkan dan memberikan kekuasaan pada orang lain. Suatu masyarakat yang berkehendak untuk diatur oleh hukum, tetapi tidak bersedia untuk membiarkan penggunaan kekuasaan dibatasi dan dikontrol, bukan merupakan lingkungan yang baik bagi berkembangnya institusi hukum. (Satjipto Raharjo, 1996:146-147).

Disinilah pentingnya pengorganisasian masyarakat, untuk menjamin tercerminnya pendapat masyarakat secara seksama.

Hanya pendapat masyarakat yang terorganisir dengan baiklah yang dapat menjamin, bahwa ia akan memberikan pengaruh dalam kehidupan hukum, dan jika pendapat masyarakat yang terorganisir dengan baik itu berperan utama dalam pembentukan hukum, maka disini akan muncul partisipasi politik masyarakat dalam artian mempengaruhi/menekan/memperkuat elit kekuasaan sehingga penguasa memperhatikan atau memenuhi kepentingan partisipasi (Arbi Sanit, 1986 ; 49).

Kendatipun secara struktural partisipasi politik massa ditentukan oleh kesempatan yang dimiliki oleh massa yang terorganisir, namun penentuannya tidaklah ditetapkan oleh organisasi massa itu sendiri, penentu kesempatan partisipasi tetap pada elit kekuasaan. Permasalahannya sekarang adalah sampai sejauh manakah partisipasi masyarakat dapat mempengaruhi proses pembentukan hukumnya?

Soerjono Soekanto, dalam beberapa aspek sosio yuridis masyarakat menyatakan bahwa, "pengaruh masyarakat terhadap hukum biasanya menekankan pembicaraan pada hukum sebagai sarana untuk mengadakan pengendalian sosial, sedangkan pengaruh hukum terhadap masyarakat biasanya lebih menekankan pada social engineering". (1983 :87).

Masalah partisipasi politik masyarakat dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum lebih menekankan pada pengaruh masyarakat terhadap hukum, ini berarti pembicaraan lebih menjurus pada hukum sebagai sarana untuk mengadakan pengendalian sosial. Salah satu sarana yang cukup memadai untuk pengendalian sosial, adalah hukum dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Penggunaan hukum sebagai sarana ini dikarenakan hukum memiliki beberapa kelebihan, yaitu hukum bersifat rasional, integratif, memiliki legalitas, didukung oleh adanya mekanisme pelaksanaan dan memiliki sanksi yang tegas.

"Menurut teori sosial tentang hukum dari Philip Nonet dan Philip Selznick, ia merumuskan sebuah konsep hukum yang dapat memenuhi tuntutan-tuntutan agar hukum dibuat lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak dan masalah-masalah keadilan sosial, sambil tetap mempertahankan hasil-hasil institusional yang telah dicapai oleh kekuasaan berdasar hukum (Nonet dan Selznick, dalam A.A.G Peters, 1990:158).

Selanjutnya Ia menyatakan bahwa, kunci utama pembentukan hukum yang mengarah pada perubahan sosial terletak dari implementasi hukum itu sendiri. Dalam kaitan hukum yang responsif ini, Nonet dan Selznick mengetengahkan suatu teori mengenai tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat yaitu :

- 1) Hukum Represif, yaitu hukum sebagai abdi kekuasaan represif.
- 2) Hukum otonom, yaitu hukum sebagai institusi yang dibedakan dan mampu untuk menjinakkan represi serta untuk melindungi integritas sendiri.
- 3) Hukum Responsif, yaitu hukum sebagai fasilitator dari respon terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan aspirasi-aspirai sosial”(Peters, 1990:161-162).

Pada keadaan terdapatnya hukum responsif, kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembentukan hukum lebih terbuka. Berpijak pada konsep Nonet dan Selznick tersebut, maka Peters mengajukan gagasan bahwa apabila hukum mempunyai makna normatif, maka harus pula bernilai praktis, yaitu harus dikembangkan konsepsi hukum sebagai upaya politik yang akan menjadi dasar hukum responsif.

Sejalan dengan pemikiran diatas;

Paul dan Dias mengajukan suatu konsep yang mereka sebut sebagai pendekatan alternatif terhadap pembangunan. Melalui konsep tersebut, Ia hendak menempatkan kelompok-kelompok kolektif masyarakat, terutama masyarakat lapisan bawah sebagai pemegang peran penting dalam proses pembentukan hukum yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan mereka (Bambang Sunggono,1994:82-83).

Konsep ini mensyaratkan perlunya diciptakan kondisi-kondisi tertentu yang dapat memberikan kesempatan bagi pertumbuhan kelompok-kelompok kolektif masyarakat lapisan bawah yang mengorganisasikan kepentingan mereka, sehingga masyarakat tersebut dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan atau kebijaksanaan yang dilakukan oleh elit kekuasaan (pemerintah). Dalam keadaan yang demikian, maka

partisipasi dalam pembentukan hukum dan kesempatan untuk berperan serta dalam menentukan kebijaksanaan pemerintah menjadi lebih terbuka.

Sehubungan dengan peran hukum sebagai sarana kebijaksanaan publik di alam pembangunan dewasa ini, maka tipe hukum kita sudah harus diubah atau diperbaharui dari tipe hukum represif ke tipe hukum yang otonom, dan bila memungkinkan menjadi tipe hukum yang responsif, sebab dalam suasana pembangunan hukum yang responsif golongan masyarakat lapisan bawah (elit massa) lebih mampu dan berkesempatan melakukan gerakan emansipasi sosial yang diperlukan untuk mewujudkan keadilan sosial dalam masyarakat, sebagaimana yang dicitakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar kita yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh rakyat Indonesia.

Tujuan untuk mencapai kesejahteraan semua kelompok masyarakat didasarkan pada prinsip bahwa disatu pihak negara diberi kewenangan dan peranan yang intervensionis untuk menentukan kebijaksanaan dan mengatur kegiatan ekonomi politik masyarakat, tetapi dilain pihak, peranan negara tersebut tidak meniadakan peranan kelompok-kelompok masyarakat untuk melakukan aktifitas ekonomi politik dan menyampaikan kepentingan mereka dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum.

Prinsip diatas menghendaki pemberian peranan yang seimbang antara negara dan masyarakat. Untuk mewujudkan prinsip ini diperlukan adanya struktur

kelembagaan baik ditingkat negara maupun pada tingkat masyarakat dan mekanisme bekerjanya struktur tersebut.

Sebagaimana telah disinggung dalam uraian terdahulu, bahwa hukum sebagai instrumen yang digunakan oleh negara untuk mengatur kegiatan ekonomi-politik, secara filosofis dan sosiologis harus memadukan dua kepentingan yaitu kepentingan dari dunia ide dan kepentingan dari dunia kenyataan. (Lihat gambar , 2.1).

Yang pertama menunjuk pada cita-cita bangsa Indonesia yang menghendaki terciptanya keadilan dan kesejahteraan bagi semua orang, sedangkan yang kedua menunjuk pada kepentingan-kepentingan nyata yang muncul dari kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat secara langsung dalam kegiatan ekonomi- politik tertentu. Proses pembentukan hukum yang mengandung substansi seperti diatas tidak bisa terwujud hanya dengan mendasarkan pada nilai-nilai moral yang harus dimiliki oleh para pembentuk hukum. Hal ini menuntut dukungan dari struktur kelembagaan yang jelas beserta mekanisme kerjanya.

Mengenai struktur kelembagaan ditingkat masyarakat, menuntut adanya organisasi kepentingan yang semi otonom. Organisasi ini disamping harus diakui keberadaannya oleh negara juga harus diberi kedudukan yang otonom. Dengan kedudukan yang demikian, organisasi kepentingan ini akan mampu mengangkat kepentingan-kepentingan yang dipunyai oleh kelompok masyarakat yang diwakilinya dan menyalurkan kepada lembaga politik kekuasaan ditingkat negara sebagai masukan dalam proses pembentukan hukum. Dengan demikian keberadaan organisasi

kepentingan ini akan mendorong terbentuknya hukum yang tidak hanya didasarkan pada persepsi negara tentang kepentingan yang akan diaturnya, namun juga didasarkan pada kepentingan nyata dari kelompok masyarakat.

Keharusan adanya struktur kelembagaan baik ditingkat negara maupun di tingkat masyarakat merupakan suatu tuntutan, apabila proses pembentukan hukum dikehendaki dapat dikontrol dan diarahkan pada pemenuhan kepentingan yang diilhami dari dunia ide tetapi tidak mengabaikan kepentingan nyata yang hendak dicapai oleh kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat dalam suatu kegiatan ekonomi politik tertentu.

Namun pertanyaan yang dapat dimunculkan adalah apakah struktur kelembagaan tersebut dapat berfungsi sebagaimana mestinya ? Dan apakah organisasi kepentingan dapat berfungsi sebagai penyalur kepentingan masyarakat kepada lembaga kekuasaan pembentuk hukum ?

Menurut Muchtar Mas'ud, meskipun secara normatif Dewan perwakilan rakyat dan Mahkamah Agung sudah dilengkapi dengan kewenangan untuk mengimbangi kekuasaan pihak eksekutif dalam menentukan kepentingan yang akan diatur dan untuk mengontrol pembentukan aturan pelaksanaan, namun kedua lembaga tersebut belum memenuhi fungsinya sebagaimana diharapkan. Secara faktual, Dewan Perwakilan Rakyat dan Mahkamah Agung berada dalam posisi subordinasi terhadap pemerintah. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai penyalur aspirasi masyarakat pada tingkat negara lebih bersikap pasif terutama karena adanya hambatan-hambatan internal. Secara kelembagaan, Dewan Perwakilan Rakyat masa lalu didominasi oleh organisasi politik yang mempunyai afiliasi dengan pemerintah baik melalui Golongan Karya maupun melalui anggota yang diangkat. Sementara itu, inisiatif yang kritis dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai perseorangan dikekang sedemikian rupa melalui institusi *recal*. (1989:166).

Ketidak mampuan kedua lembaga kekuasaan diatas untuk berfungsi sebagai pengontrol dan penyeimbang telah menempatkan pihak eksekutif pada posisi yang dominan pada proses pembentukan hukum. Pemerintah beserta instansi-instansi herakhisnya dapat menetapkan prioritas kepentingan yaitu pencapaian pertumbuhan ekonomi yang akan menjadi substansi aturan hukum. Pemerintah juga dapat menentukan dan mengatur kegiatan dari kelompok masyarakat tertentu terutama para pemilik modal yang diharapkan dapat mendukung terealisasinya prioritas kepentingan tersebut. Sebaliknya, kondisi yang demikian tidak menguntungkan bagi kepentingan sebagian besar warga masyarakat. Hubungan ekonomi diantara mereka atau antara mereka dengan kelompok pemilik modal berlangsung tanpa adanya dukungan aturan hukum dari pemerintah. Atau dalam hal ada aturan hukum dari pemerintah yang mengaturnya, ketentuan yang bias pada pemilik modal sering tidak bisa dihindari.

Dalam kondisi ketidak berdayaannya dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Mahkamah Agung, peranan organisasi kepentingan ditingkat masyarakat tentu diharapkan untuk mengimbangi kekuasaan eksekutif dalam proses pembentukan hukum. Organisasi kepentingan diharapkan berfungsi sebagai partner pemerintah dalam proses pencarian masukan sebagai bahan pembentukan hukum. Namun dalam negara yang masih melaksanakan proses industrialisasi dan proses tersebut menuntut adanya kondisi sosial politik yang terkontrol, harapan tersebut belum tentu dapat diwujudkan. Hal yang terjadi justru sebaliknya, dimana pemerintah melakukan kooptasi terhadap organisasi-organisasi kepentingan dengan derajat perlakuan yang berbeda terhadap masing-masing organisasi. (Mughtar Mas'ud, 1989:174).

Terhadap organisasi kepentingan yang mewakili kelompok masyarakat tertentu yang dukungan mereka dalam proses pembangunan memang diperlukan, kooptasi pemerintah bersifat longgar dan bahkan menunjukkan sikap yang lebih akomodatif.



Sebaliknya organisasi kepentingan yang lain lebih difungsikan sebagai sarana untuk membina dan mencegah munculnya konflik sosial dan ancaman terhadap pemerintah, meskipun bukan tidak mungkin, organisasi kepentingan tertentu yang mewakili kelompok mayoritas masyarakat mampu berperan sebagai penyalur kepentingan mereka kepada sentra-sentra pembentuk hukum melalui proses konsultasi dan negosiasi yang mengarah pada perubahan atau pembentukan hukum.

Dalam hal organisasi kepentingan yang ada lebih berfungsi sebagai alat pemerintah, kelompok mayoritas masyarakat tidak mempunyai penyalur formal kepentingan mereka. Hal ini dipersulit oleh adanya kebijaksanaan massa mengambang yang memisahkan mereka dari wakil-wakil masyarakat di lembaga perwakilan. "Dalam kondisi yang terisolasi ini masyarakat sudah tentu berusaha memperjuangkan kepentingan mereka melalui cara-cara lain seperti tindakan destruktif"(Gabriel A. Almond, 1991).

### **BAB III**

## **PEMBANGUNAN KELAUTAN DAN PERIKANAN SERTA DAMPAKNYA TERHADAP PERUBAHAN HUKUMNYA.**

#### **A. Laut sebagai modal dasar pembangunan sektor Perikanan.**

Wilayah laut yang meliputi dua pertiga dari seluruh wilayah Indonesia memiliki potensi yang cukup strategis dalam perekonomian nasional. “Diperkirakan potensi perikanan laut di Indonesia mencapai 6,5 juta ton per tahun, dan baru dimanfaatkan sekitar 2,4 juta ton pertahun” (profil kelautan Nasional, 1996:43).

Dengan besarnya potensi sumberdaya ikan, serta keunggulan-keunggulan fisik yang dimiliki kawasan kelautan, sudah barang tentu merupakan modal dasar dari pembangunan sektor perikanan.

Berbagai upaya dalam membangun sektor ini, telah dilakukan pemerintah masa lalu, masih juga kurang menyentuh usaha peningkatan kualitas kehidupan masyarakat nelayan secara riil, hal ini terbukti hingga saat ini, sebagian besar mereka masih tergolong sebagai lapisan masyarakat yang paling miskin. Sungguh sangat ironis memang, negara kita yang demikian kaya akan potensi perikanan justru masyarakatnya yang berkecimpung dalam bidang ini yaitu para nelayan kehidupannya sangat memprihatinkan. Berkaitan dengan pembangunan kelautan dan perikanan, nampaknya pemerintah kabinet persatuan nasional telah memperlihatkan kepeduliannya yang sangat tinggi terhadap nasib para nelayan. Dengan telah terbentuknya Departemen tersendiri yang menangani bidang kelautan dan perikanan.

Dalam rangka pembangunan kawasan laut, serta pemanfaatan potensi sumber daya ikan diwilayah laut nasional termasuk zona ekonomi eksklusif, perlu dipikirkan pola pengelolaan perikanan serta aspek-aspek yang berkaitan dengan masalah pengelolaannya.

Masalah pengelolaan perikanan dalam rangka pembangunan kelautan tersebut mengandung banyak fenomena yang sangat kompleks, menyangkut berbagai segi seperti aspek teknologi, aspek ekonomi, politik, sosio budaya termasuk pula segi pengaturan hukumnya. Hal ini disebabkan karena permasalahan pengelolaan perikanan memiliki ciri khas tertentu, terutama yang menyangkut karakteristik biologis ikan yang senantiasa terpengaruh oleh kondisi alam sekitarnya. Pada dasarnya ikan memiliki sifat suka bergerak yang dapat melintasi batas-batas yuridiksi suatu negara, jenis ikanpun aneka ragam, ada ikan yang menetas dan bertelur disuatu tempat tetapi besar dan dewasa ditempat lain atau sebaliknya, yang jelas sifat keaneka ragaman spesies ikan yang hidup diperairan Indonesia memerlukan pengaturan penggunaan teknologi alat tangkap tertentu secara selektif. Sebab bila tidak diatur secara benar tidak mustahil akan dapat mengakibatkan tertangkapnya atau terbunuhnya spesies tertentu yang bukan merupakan tujuan dari pembangunan perikanan.

Penggunaan teknologi yang sembrono dapat menimbulkan rusaknya terumbu karang atau terganggunya habitat dari spesies tertentu. Apabila hal ini dibiarkan tanpa pengaturan hukum yang mengatur pengelolaan dibidang perikanan, maka

keseimbangan ekosistem akan terganggu bahkan dapat mengakibatkan punahnya berbagai jenis ikan tertentu, atau dengan kata lain pembangunan dibidang kelautan dan perikanan berdampak terhadap pembangunan hukumnya.

### **B. Arah dan Kebijakan Pembangunan Kelautan dan Perikanan .**

GBHN 1999 menegaskan bahwa; "Pembangunan yang terpusat dan tidak merata yang dilaksanakan selama ini ternyata hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi..., karena itu Reformasi di segala bidang dilakukan untuk bangkit kembali dan melakukan langkah-langkah penyelamatan, pemulihan, dan pengembangan pembangunan dengan paradigma baru Indonesia masa depan yang berwawasan **Kelautan** dalam rangka mewujudkan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945"(GBHN, 1999:7).

Sedangkan Arah kebijakan pembangunan dibidang kelautan dan perikanan dapat dilihat dalam , Bab IV.B.5, dan G.1.d, sebagai berikut;

- 1). Mengembangkan perekonomian yang berorientasi global sesuai kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komparatif sebagai negara **Maritim** dan agraris sesuai kompetensi dan produk unggulan di setiap daerah terutama pertanian dalam arti luas, kehutanan, **Kelautan**, pertambangan, pariwisata, serta industri kecil serta kerajinan rakyat.(GBHN, 1999:17).
- 2). Mempercepat pembangunan pedesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat, terutama petani dan **nelayan** melalui penyediaan prasarana, pembangunan sistem agribisnis, industri kecil, kerajinan rakyat, pengembangan kelembagaan, penguasaan teknologi dan pemanfaatan sumberdaya alam.(GBHN, 1999:33).

Penempatan bidang kelautan dan perikanan sebagai salah satu arah kebijakan pembangunan, serta nelayan sebagai salah satu kelompok sasaran utama dalam kerangka pembangunan nasional sebagaimana tersebut diatas, pada dasarnya mengandung makna pengakuan dosa dari bangsa ini terhadap ketersisihan dan ketidak berdayaan kelompok srta masyarakat tersebut, sehingga para nelayan harus

memikul penderitaan sejak dahulu sampai sekarang. Untuk menebus dosa pada kelompok masyarakat tersebut, GBHN 1999 secara tegas mengamankan, agar pengembangan sumberdaya manusia dibidang perikanan yang kini ditangani oleh departemen eksplorasi laut dan perikanan bekerja sama dengan seluruh departemen yang terkait yang ada hubungannya dengan masyarakat nelayan, agar kebijaksanaan yang dibuat tidak lagi salah sasaran. Tujuannya adalah meningkatkan produksi perikanan yang memiliki potensi yang besar tapi belum dimanfaatkan secara optimal.

Dimasa Pemerintahan Orde baru, rumusan-rumusan kebijaksanaan pembangunan termuat dalam Garis-garis besar haluan negara ataupun Pelita-pelita yang menggambarkan adanya pergulatan antara pendekatan yang pro pertumbuhan dan pro pemerataan. Kendatipun dalam pelaksanaannya, orientasi pada pertumbuhan ekonomi masih terlihat mendominasi, karena pemerintah memandang bahwa hanya dengan pencapaian tingkat pertumbuhan, pembangunan yang berkelanjutan dapat dipertahankan dan kepercayaan pelaku-pelaku ekonomi dapat dipelihara.

Di sektor perikanan, pembangunan pro pertumbuhan tercermin dalam pengejaran target produksi perikanan melalui program intensifikasi dan ekstensifikasi perikanan laut yaitu dengan modernisasi armada perikanan dan alat tangkapnya.

Hal ini dapat dilihat dari perkembangan jumlah sarana produksinya seperti kapal motor dan motor tempel sebagaimana terlihat pada Tabel sebagai berikut;

Tabel 3.1 *Perkembangan jumlah kapal motor dan motor tempel.*

Tahun	Perahu tanpa motor	kapal motor	motor tempel
1968	278206	5707	-
1973	230615	7248	5091
1978	222121	12766	13226
1983	220706	28861	57490
1988	220138	42910	71154

Sumber : BPS, 1973, 1978, 1983, 1988.

Berdasarkan tabel tersebut, nampak jelas bahwa perkembangan jumlah kapal motor dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, sedangkan jumlah perahu tanpa motor cenderung menurun. Suatu fakta lain yang menunjukkan politik pembangunan perikanan yang mengarah pada upaya untuk mengejar tingkat produksi adalah program motorisasi dalam skala yang lebih kecil yaitu motor tempel. Ini semua dimaksudkan untuk memodernisir kelompok nelayan tradisional, agar menjadi nelayan yang lebih maju dan diharapkan adanya peningkatan mobilitas dan kemampuan untuk melakukan penangkapan ikan di wilayah perairan yang lebih jauh dari pantai. Perkembangan yang pesat baik jumlah motor tempel maupun kapal motor merupakan indikasi tentang keinginan politik pemerintah untuk membangun suatu industri perikanan yang modern dan merubah nelayan tradisional menjadi nelayan yang lebih maju.

Pertimbangan rasional yang mendasarinya bahwa dengan penggunaan sarana produksi yang lebih modern ini diharapkan adanya peningkatan mobilitas dan

kemampuan untuk melakukan penangkapan ikan di wilayah perairan yang lebih jauh dari pantai. Kemampuan berekspansi ini sudah tentu akan meningkatkan pertumbuhan produksi dan hasil tangkapan ikan serta pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan para nelayan kecil atau tradisional. Namun keinginan untuk mewujudkan kedua tujuan tersebut yaitu peningkatan produksi dan pemerataan hasil pembangunan secara bersamaan sering menghadapi hambatan.

Hambatan-hambatan tersebut antara lain :

(1).Adanya keterbatasan sumber dana untuk memacu proses pembangunan. Keterbatasan ini memaksa Pemerintah melakukan pilihan alternatif kebijaksanaan yaitu antara kebijaksanaan pembangunan untuk meningkatkan pertumbuhan produksi dengan segala konsekuensi pendekatannya seperti kecenderungan pada penggunaan teknologi berskala menengah dan besar serta pengetrapan prinsip efisiensi atau kebijaksanaan pembangunan yang diarahkan pada pemerataan yang menuntut adanya sejumlah program kesejahteraan dan pengorbanan terhadap pencapaian tingkat pertumbuhan produksi. “Selama pembangunan jangka panjang tahap pertama, pembangunan perikanan lebih diwarnai oleh kebijaksanaan yang menekankan pada peningkatan pertumbuhan produksi” (Effendi P. Cs, 1990:179).

Hal ini terlihat dari dua hal, yaitu; (a) adanya peningkatan secara terus-menerus dari Pelita ke Pelita jumlah absolut motor tempel dan kapal motor, (b) dana pembangunan untuk sektor perikanan lebih banyak digunakan untuk membangun fasilitas infrastruktur yang mendukung usaha peningkatan produksi seperti: pembangunan Pelabuhan Perikanan, Unit Pembinaan Penangkapan Ikan, Unit Pembinaan Modernisasi Bertahap , Unit Pembinaan Mutu Hasil Perikanan, laboratorium, dan Balai Pengembangan Perikanan (Sofyan Ilyas, Ali Supardan, 1990 : 46-47).

Fasilitas-fasilitas tersebut cenderung dibangun di wilayah yang mempunyai usaha perikanan intensif dengan teknologi yang lebih modern. Fakta lain yang harus diakui juga bahwa Pemerintah telah membangun fasilitas bagi kepentingan sebagian besar nelayan terutama kelompok nelayan kecil berupa rehabilitasi Pangkalan Pendaratan Ikan dan pembangunan Tempat Pelelangan ikan. Namun Tempat Pelelangan Ikan yang semula dimaksudkan untuk menstabilkan harga ikan dan memberikan manfaat kepada nelayan, tidak sepenuhnya dimanfaatkan oleh mereka, karena Tempat Pelelangan Ikan yang ada, disamping cenderung hanya berfungsi sebagai tempat pengumpulan ikan bagi kelompok pembeli yang mampu mengatur proses pelelangan dengan harga yang tidak maksimal, juga hanya berfungsi sebagai salah satu sarana bagi Pemerintah untuk melakukan akumulasi modal melalui redistribusi yang dikenakan kepada nelayan ataupun pembeli. Hal inilah yang menyebabkan nelayan kecil cenderung menjual ikan di luar Tempat Pelelangan Ikan.

(2). Sebagai konsekuensi dari keterbatasan dana yang dipunyai oleh Pemerintah, penyediaan sumber dana pembangunan perikanan bertumpu juga pada peranan masyarakat. Namun kelompok nelayan yang manakah yang diharapkan memberikan peranannya? Jika dikaji dari biaya yang diperlukan untuk pengadaan sarana produksi yang relatif tinggi, maka kelompok nelayan kecil tidak mungkin mampu memberikan peranannya. Berdasarkan hasil wawancara dengan pemilik kapal, biaya untuk pembelian satu unit perahu sleret dan seperangkat alat tangkapnya saja dapat mencapai kurang lebih 300 juta rupiah. Biaya sebesar itu jelas tinggi sekali, jika



dibandingkan dengan pendapatan sebagian besar nelayan tradisional yang tidak menentu. Sedangkan program perkreditan dalam rangka motorisasi tidak sepenuhnya dapat dinikmati oleh sebagian besar nelayan kecil yang menjadi kelompok tergetnya, karena disamping persyaratan formal seperti keharusan adanya agunan sulit untuk dipenuhi, juga rendahnya kemampuan kelompok nelayan ini untuk melakukan pendekatan informal kepada lembaga keuangan pemberi kredit.

Menurut hasil pengamatan Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia, kredit tersebut justru lebih banyak dimanfaatkan oleh kelompok nelayan yang secara ekonomis mempunyai kedudukan sosial yang lebih tinggi atau kelompok masyarakat yang tidak berprofesi sebagai nelayan. Konsekuensinya, pemberian kredit disektor perikanan justru telah mendorong terjadinya konsentrasi pemilikan sarana produksi penangkapan ikan dan memunculkan pemilik perahu motor absentee, yaitu pemilik perahu sleret yang tidak pernah melaut (Bekte, 1988:61).

Dengan kata lain, kelompok nelayan yang mempunyai modal atau yang mempunyai akses memperoleh kredit yang dapat berperan dalam proses pembangunan perikanan.

Dengan demikian, pilihan alternatif pada pertumbuhan produksi ikan yang lebih mendorong peranan kelompok pengusaha perikanan merupakan pilihan yang wajar.

Dan dalam pembangunan jangka panjang tahap pertama, kebijaksanaan ini telah mampu meningkatkan peranan sektor perikanan sebagai salah satu penyumbang devisa terbesar diantara produk-produk komoditi pertanian. Berdasarkan data tentang pembangunan perikanan, produksi ikan terus mengalami kenaikan sejak orde baru mengetrapkan kebijaksanaan yang mendorong modernisasi sektor penangkapan ikan.

Peranan sektor modern perikanan yaitu kapal motor dan motor tempel terus mengalami kenaikan sesuai dengan perkembangan jumlah armada penangkapan ikan.

Dengan urutan strategi Trilogi Pembangunan yang meliputi pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas untuk Pelita I dan II, Pemerintah pada waktu itu sudah berupaya menaggulangi kemiskinan dengan melaksanakan strategi pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Dengan adanya strategi ini diharapkan dapat dilakukan pembentukan modal baru dan pengembangan kesempatan kerja / industrialisasi.

Menurut Ginanjar Kartasasmita, Pertimbangannya pada saat itu adalah pertumbuhan ekonomi yang cepat dan kuat sangat dibutuhkan dalam pembangunan, karena pembangunan itu sendiri membutuhkan dana-dana yang besar yang hanya dapat diperoleh dari pertumbuhan ekonomi yang kuat dan hasilnya memang sangat fantastis, Indonesia pada saat itu (1995) pernah mengalami pertumbuhan ekonomi mencapai 8,1 persen (1996:86).

Namun demikian strategi yang berorientasi pada pertumbuhan ini tidak dapat secara langsung meningkatkan pendapatan/pemerataan pendapatan golongan masyarakat miskin yang rata-rata tingkat pendidikannya rendah.

Pada waktu itu pemerintah mengharapakan secara otomatis golongan masyarakat miskin mengalami perbaikan tingkat pendapatan/perbaikan sosial ekonominya. Justru yang lebih nampak/muncul dipermukaan adalah kesenjangan sosial, karena strategi ini banyak membawa keuntungan maksimal terutama bagi kelompok-kelompok yang sudah mapan dan dekat dengan pusat-pusat kekuasaan. Persoalan yang barang kali lebih mendasar adalah proses ketergantungan yang berlanjut sampai dengan sekarang dimana kepentingan ekonomi dan politik dari luar telah berjalan dengan kepentingan yang serupa dari elit pemerintah.

Disini ternyata yang mendapatkan perhatian justru pada masyarakat yang memiliki modal, bahkan kebijaksanaan pemerintah baik strategi maupun implementasinya memberikan peluang yang lebih baik kepada pemilik modal, walaupun ada juga yang menetes kepada golongan miskin, tetapi proporsinya relatif kecil sehingga jurang pemisah antara si kaya dan si miskin bertambah besar. Pada strategi pertumbuhan ini nampaknya yang mampu akses adalah golongan pemilik modal/para konglomerat dan sejenisnya. Sedangkan golongan miskin tetap kurang memiliki akses yang puncaknya justru terjadi ketimpangan sampai saat ini.

Paparan tersebut sengaja penulis kemukakan agar pemerintah berwenang sekarang tidak salah pilih atau mengulangi kesalahan dalam membuat strategi kebijaksanaan untuk masyarakat golongan miskin khususnya nelayan yang nota bene sampai saat ini masih termasuk sekmen masyarakat yang kurang beruntung/miskin. Dengan telah terbentuknya Departemen baru dibawah kementerian Eksplorasi laut dan perikanan diharapkan dapat membawa angin baru bagi kehidupan masyarakat nelayan sesuai dengan arah dan tujuan pembentukannya.

### **C. Dampak Pembangunan Terhadap Perubahan Peraturan Perundang-undangan di bidang Kelautan dan Perikanan.**

Pembangunan yang sedang dicanangkan oleh pemerintah menimbulkan berbagai dampak dan konsekuensinya, salah satu diantaranya adalah perubahan peraturan perundang-undangan di bidang kelautan dan perikanan. Hal ini berarti bahwa diperlukan seperangkat produk-produk hukum yang mampu menunjang pembangunan kelautan dan perikanan tersebut.

Permasalahan yang sekarang muncul adalah apakah peraturan-peraturan yang ada, yang menyangkut pembangunan kelautan dan perikanan masih relevan, ataukah diperlukan aturan-aturan baru sebagai konsekuensi dari kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah saat ini.

Prof. Satjipto Rahardjo secara tegas menyatakan bahwa dengan Perumusannya kedalam peraturan perundang-undangan maka keputusan-keputusan itu dapat dirumuskan dengan jelas dan terbuka, dapat dikomunikasikan kepada masyarakat luas dan menjadi sandaran dari kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan oleh semua pihak dan instansi yang terlibat di dalam proses pembangunan atau pelaksanaan keputusan-keputusan tersebut.(1980:190).

Perlu dikemukakan disini, bahwa undang-undang tentang perikanan yang berlaku sekarang adalah UU. No. 9. tahun 1985, produk pemerintah terdahulu (Orba) yang cenderung sentralistik. Sehingga aturan-aturan pelaksanaannya mau tak mau akan berpedoman pada konsep dan jiwa dari Undang-undang tersebut, dengan demikian orientasi pada strategi pertumbuhan dengan kecenderungan pemihakan pada pengusaha pemilik modal besar dalam program pembangunannya. "Pemerintah pada saat itu meyakini bahwa upaya untuk mengatasi kemiskinan dan keterbelakangan ditempuh dengan mengejar pertumbuhan ekonomi, tidak mengherankan jikalau paradigma pembangunan kala itu didominasi pemikiran pentingnya pertumbuhan ekonomi dalam mengejar ketertinggalan"(Rostov, dalam Kartasasmita,1996:50).

Dalam paradigma pembangunan saat itu, pemerintah meyakini bahwa pertumbuhan merupakan ukuran utama keberhasilan pembangunan, dan hasil pertumbuhan itu akan dapat pula dinikmati oleh masyarakat sampai dilapisan paling bawah. Pengentasan kemiskinan pada waktu itu mengandalkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, dengan pertumbuhan yang tinggi, maka tercipta pendapatan masyarakat

dan lapangan kerja yang memungkinkan masyarakat miskin mendapatkan *Trickle down effect*, sehingga tercipta pemerataan dan secara otomatis kemiskinan akan berkurang. Pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ternyata tidak dapat secara langsung memecahkan masalah golongan miskin. Pada kurun waktu 1970-an sampai 1996 prosentase penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan memang turun drastis, dari 60 % menjadi 11,2 %. Namun ketika tanpa disangka-sangka terjadi krisis moneter pada bulan Juli 1997, yang diikuti krisis ekonomi, politik, sosial dan lain-lain, hanya dalam waktu sekitar dua tahun hasil kerja selama puluhan tahun seolah-olah terhapus.

Dampak krisis moneter tersebut masih terasa hingga saat ini, bahkan para pengamat ekonomi dan politik mengasumsikan bahwa keadaan semacam ini akan terus berlanjut, tidak akan berakhir mana kala Pemerintah belum mampu mengembalikan kepercayaan baik kepada masyarakat maupun dunia internasional. Berdasarkan perkiraan sementara biro pusat statistik bulan juli 1998, tingkat kemiskinan sudah mencapai 39,1 %. Semua pengamat menyakini bahwa kemiskinan memang meningkat tajam. Angka resmi terakhir yang dikeluarkan Biro Pusat statistik sebesar 49,5 juta jiwa, hasil sensus mini yang dilaksanakan bulan Desember 1998. Sedangkan menurut keputusan Mendagri No. 152/1998 tanggal 31 Desember 1998 hasil identifikasi berdasarkan data profil desa pada tahun.1991/1992 menyatakan bahwa 4.675 desa merupakan desa pantai dimana 90% nya merupakan desa tertinggal. Sebagian besar penduduk di daerah pantai bermata pencarian nelayan yang hidupnya dalam kondisi yang kurang menguntungkan.(Basri Hasanudin, 2000:8).

Apabila hasil pertumbuhan ekonomi yang cepat hanya dinikmati oleh sebagian kecil masyarakat dalam hal ini pengusaha/konglomerat yang dekat dengan pusat kekuasaan, hasilnya justru terjadi kesenjangan sosial ekonomi antara si kaya dengan si miskin yang semakin dalam. Kegagalan strategi pertumbuhan ekonomi diberbagai negara berkembang telah mendorong pemerintah untuk mencari model baru dalam mencari pendekatan terhadap masalah kemiskinan dan kesenjangan melalui strategi yang memadukan antara pertumbuhan dan pemerataan. Yang lebih

populer disebut dengan konsep pemberdayaan masyarakat miskin dan tertinggal. Konsep ini tidak mempertentangkan antara pertumbuhan dengan pemerataan, melainkan bertitik tolak dari pandangan bahwa dengan pemerataan tercipta landasan yang lebih luas untuk pertumbuhan dan akan mengalami pertumbuhan yang berkelanjutan. Disini yang dicari bukan yang vertikal menghasilkan Trickle down Effect seperti yang terbukti tidak berhasil, tetapi bersifat horizontal yang konsepnya adalah pembangunan ekonomi yang bertumpu pada pertumbuhan yang dihasilkan oleh upaya pemerataan dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Berbagai hasil pengkajian menunjukkan bahwa dukungan bagi produksi yang dihasilkan masyarakat di lapisan bawah telah memberikan sumbangan pada pertumbuhan yang lebih besar, dibandingkan dengan investasi yang sama pada sektor-sektor yang skalanya lebih besar. Hal ini diperkuat oleh pendapat Brown, bahwa Pertumbuhan itu dihasilkan bukan hanya dengan biaya lebih kecil, tetapi dengan devisa yang lebih kecil pula. (Kartasasmita, 1996:143).

Kendatipun pemerintah sejak Pelita III telah berupaya mengurangi kelemahan strategi pertumbuhan dengan memulai memogramkan strategi pemerataan, namun kebijaksanaan ini tidak dapat begitu saja berjalan mulus, terutama dalam hal implementasinya. Bahkan dalam praktek, justru yang banyak menikmati program ini adalah sekelompok masyarakat yang memiliki akses permodalan, yang mestinya bukan merupakan sasaran program. Memang masalahnya sangat kompleks, gejala-gejala yang nampak sampai saat ini hampir sebagian besar kebijaksanaan pemerintah mengarah pada pemberian peluang yang lebih besar bagi pemilik modal dibanding pada golongan masyarakat miskin dan tertinggal.

Kurang berhasilnya program pemerataan dalam menangani golongan miskin, karena sasarannya tidak langsung ditujukan pada masyarakat golongan miskin, melainkan melewati pemilik modal atau melalui Trickle down effect. Pertimbangan-

nya mungkin didasarkan pada pemikiran bahwa hampir sebagian besar dana pembangunan didapatkan dari pinjaman, sehingga apabila langsung dikucurkan pada masyarakat golongan miskin dikawatirkan tidak mampu mengembalikan pinjaman modal yang didapat dari luar negeri.

Berdasarkan gejala-gejala dan pemikiran-pemikiran tersebut maka;

Untuk menanggulangi masalah golongan miskin secara efektif perlu mengubah atau menambah strategi, yaitu jika semula golongan miskin diatasi dengan tetesan dari pihak pemilik modal/pengusaha atau konglomerat, maka strateginya perlu diubah atau perlu diadakan reorientasi strategi, yaitu strategi yang ditujukan secara langsung pada golongan miskin yang memerlukan modal usaha. Strategi semacam ini disebut dengan strategi pemberdayaan melalui peningkatan standar hidup layak, pemerataan dan keadilan. (Kabul Santoso, 1992:37).

Konsekuensinya adalah diperlukan seperangkat atau produk aturan hukum yang berpihak pada kepentingan masyarakat bawah seperti nelayan kecil dan golongan miskin. Sebagaimana kita ketahui, Undang-Undang N0.9/1985 tentang perikanan yang masih berlaku sekarang bersifat sentralistik dan berorientasi pada strategi pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu berbagai peraturan pelaksanaannya cenderung memihak pada kelompok tertentu yang dianggap menunjang pertumbuhan. Bahkan pada masa Orde Baru "Dominasi Pemerintah terhadap pembuatan pranata nampak pada arah peraturan yang cenderung melindungi dan menguntungkan pemerintah dan elit tertentu di hampir segala aktivitas bisnis" (I.S. Susanto, 1999:14).

Di era reformasi sekarang sudah saatnya untuk diubah, dimodifikasi, atau diperbaharui dengan perangkat aturan-aturan/produk hukum baru yang sesuai dengan strategi baru pula. Dan ini merupakan konsekuensi yang harus ditanggung oleh pemerintah sekarang. Suatu kejanggalan, bila pemerintah era reformasi sekarang yang telah mendudukkan Departemen Kelautan dan Perikanan tersendiri dibawah ke-

menterian Eksplorasi laut dan perikanan masih harus bertumpu pada peraturan perundang-undangan produk masa lalu yang bersifat sentralistik dan cenderung menguntungkan kelompok tertentu yakni pemilik modal yang dekat dengan elit kekuasaan. Kecenderungan yang bersifat sentralistik masa lalu harus segera diubah dan disesuaikan dengan perkembangan keadaan. Hal mendasar yang harus segera diwujudkan adalah memperbaharui atau menyempurnakan peraturan-perundang-undangan yang berkaitan dengan bidang perikanan. Yaitu suatu peraturan yang mampu mendorong perbaikan kehidupan masyarakat nelayan dalam bentuk program pemberdayaan, menumbuhkan prakarsa, dan kreatifitas serta meningkatkan peran serta masyarakat nelayan, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan serta memperhatikan potensi dan keaneka ragaman seperti yang dikehendaki oleh cita-cita dan tuntutan reformasi.

Sebagaimana kita ketahui, bahwa pembangunan yang telah dilaksanakan selama ini adalah pembangunan yang terpusat, mengutamakan pertumbuhan ekonomi dan kurang memperhatikan pemerataan serta tidak diimbangi kehidupan sosial, politik, ekonomi yang demokratis, dan berkeadilan, rawan akan terjadinya kesenjangan sosial. Fundamental pembangunan ekonomi yang rapuh, penyelenggaraan negara yang sangat birokratis dan cenderung korup, serta tidak demokratis telah menyebabkan krisis moneter dan ekonomi yang nyaris berlanjut dengan krisis moral yang memprihatinkan. Hal tersebut kemudian menjadi penyebab timbulnya krisis nasional yang dapat mengancam persatuan dan kesatuan, dan membahayakan kelangsungan kehidupan bangsa dan negara, oleh karena itu reformasi disegala bidang perlu dilakukan secepatnya.



Dibidang hukum perlu ditata secara menyeluruh dan terpadu dengan tetap mengakui hukum agama, adat, serta memperbaharui peraturan perundang-undangan sesuai dengan tuntutan reformasi. Khusus mengenai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sektor kelautan dan perikanan, pemerintah seharusnya segera mengambil langkah-langkah baik dalam bentuk pengembangan, penyempurnaan, bila perlu perubahan yang mendukung kegiatan perekonomian masyarakat nelayan dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa harus merugikan kepentingan nasional. Peraturan perundang-undangan yang mendukung pembangunan sektor kelautan dan perikanan yang bersifat sentralistik seyogyanya sudah harus di-perbaharui dengan peraturan-peraturan yang mengakomodasi kepentingan ekonomi politik para nelayan yang memang menjadi cita-cita reformasi.

Permasalahannya adalah, apakah Undang-undang No.9 tahun 1985 tentang Perikanan yang sekarang tetap berlaku masih sesuai dengan cita-cita Reformasi ? Apakah Undang-undang perikanan tersebut perlu diperbaharui/diubah atau disempurnakan menyesuaikan tuntutan Reformasi ?

Sebelum menjawab permasalahan tersebut, terlebih dahulu diketengahkan landasan hukum yang digunakan sebagai acuan dasarnya, apakah peraturan dibidang perikanan yang sekarang masih tetap berlaku perlu diubah/disempurnakan agar lebih sesuai dengan tuntutan reformasi.

Sebenarnya terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat digunakan sebagai dasar untuk merubah peraturan per-undang-undangan dibidang kelautan dan perikanan, salah satu diantaranya adalah :

1). Ketetapan MPR.NO.IV/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Dalam GBHN 1999 mengamanatkan bahwa, Krisis multidimensi yang melanda bangsa Indonesia saat ini, perlu segera diatasi melalui reformasi disegala bidang ..., Sedangkan reformasi dibidang hukum, arah kebijakan pembangunannya adalah Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu..., serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legeslasi. (1999:1-15)

2).Undang-undang No.22 tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah, khususnya mengenai penyelenggaraan otonomi daerah.

Berdasarkan Undang-undang N0.22 tahun 1999, menyebutkan bahwa “Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. (Bab.I pasal 1 huruf h). Sedangkan yang dimaksudkan dengan kewenangan daerah otonom secara tegas tercantum dalam pasal 7 ayat 1 yang berbunyi, “Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain”(1999:7).

Berdasarkan ketentuan pasal 7 tersebut, “urusan perikanan pada dasarnya merupakan kewenangan daerah.” (Philipus M. Hadjon, 2000:2).

Hal ini lebih tegas lagi manakala kita melihat pasal 11, ayat 1 yang berbunyi sebagai berikut:

“Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota mencakup semua kewenangan selain kewenangan yang dikecualikan dalam pasal 7...., sedangkan khusus mengenai kewenangan daerah diwilayah laut dapat dilihat dalam pasal 10 yang meliputi: Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut serta penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah dan sebagainya..., merupakan kewenangan daerah.”(Lihat UU.No.22, 1999:Psl.11,10 ayat 2).

Adapun mengenai pembagian wilayah laut untuk daerah kabupaten dan daerah kota adalah sejauh sepertiga dari batas laut daerah provinsi, sedangkan wilayah laut daerah provinsi sejauh dua belas mil laut diukur dari garis pantai kearah laut lepas dan/atau kearah perairan kepulauan (Lihat UU.No.22 1999 Psl. 3 dan Psl. 10 ayat 3).

Dengan demikian urusan yang menyangkut sektor kelautan dan perikanan pada dasarnya merupakan kewenangan daerah, sedangkan Pemerintah pusat bertindak sebagai fasilitator dan memberikan perhatian yang cukup agar sektor kelautan dan perikanan benar-benar memberi manfaat yang sebesar-besarnya pada rakyat khususnya para nelayan. Perlu ditegaskan disini bahwa, Menurut Undang-undang tentang perikanan No. 9 tahun 1985 justru urusan perikanan secara keseluruhan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Hal ini terlihat dalam bunyi pasal 21 dan 22 sebagai berikut; “Penyerahan sebagian urusan perikanan dari pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dan penarikannya kembali ditetapkan dengan peraturan pemerintah, untuk selanjutnya Pemerintah pusat dapat menugaskan kepada Pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantuan di bidang perikanan”.(Lihat UU.No.9,1985 Psl. 21-22).

Dari bunyi kedua pasal tersebut, nampak bahwa urusan perikanan menurut UU.No.9 tahun 1985 masih merupakan kewenangan pemerintah pusat. Namun sebaliknya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Otonomi Daerah, seperti; Ketetapan MPR No.XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, Tap.MPR No.IV/MPR/1999 tentang GBHN, UU/N0.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU/N0.25/1999 tentang Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, Beserta kebijaksanaan Pemerintah tentang pembentukan Departemen Eksplorasi laut dan Perikanan justru sudah menjadi kewenangan daerah sebatas wilayah laut masing-masing, yaitu sejauh dua belas mil laut untuk daerah provinsi, dan sepertiganya dari batas tersebut menjadi kewenangan daerah kabupaten dan/atau daerah kota.

Pelaksanaan otonomi daerah adalah merupakan perwujudan dari demokratisasi, yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dengan proses yang berlangsung secara alamiah, yaitu yang menghasilkan harus yang menikmati, begitu pula sebaliknya yang menikmati haruslah yang menghasilkan. Disini penulis sengaja hanya membahas beberapa peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut diatas untuk acuan dasar perubahan/penyempurnaan, dengan pertimbangan bahwa hal tersebut dirasa cukup kuat disamping pertimbangan relevansi.

Kegagalan strategi pembangunan pada masa lalu bersamaan dengan lahirnya orde reformasi telah mengundang langkah-langkah penyelamatan, pemulihan dan pengembangan pembangunan dengan paradigma baru Indonesia masa depan yang berwawasan kelautan dalam rangka mewujudkan cita-cita proklamasi.

#### **BAB IV**

### **GAMBARAN UMUM LOKASI DAN PROFIL KEHIDUPAN KELUARGA NELAYAN MUNCAR**

Muncar merupakan salah satu wilayah kecamatan di kabupaten Banyuwangi Jawa Timur, terletak ditepi pantai (selat Bali), berada diujung bukit sembulungan yang kaya akan potensi perikanan laut. Pantai sepanjang  $\pm 13$  km dapat digunakan untuk pendaratan ikan sepanjang  $\pm 5,5$  km. Untuk keperluan pendaratan ikan tersebut, pemerintah telah menyediakan Pangkalan Pendaratan Ikan, yang terletak didesa Kedungrejo kecamatan Muncar. Lokasi pangkalan pendaratan ikan tersebut letaknya sangat strategis, karena desa Kedungrejo merupakan salah satu desa nelayan di wilayah kecamatan Muncar yang paling kaya akan potensi ikan. Desa-desa lain yang mempunyai potensi ikan adalah desa Tembakrejo, Wringinputih dan desa Sumbersewu, yang kaya akan potensi perikanan air payau/budidaya tambak udang. Adapun 6 desa lainnya dilingkungan wilayah kecamatan Muncar lebih menonjol dibidang pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan dan perikanan air tawar.

Berdasarkan hal tersebut, maka perhatian peneliti sengaja terfokus pada masyarakat nelayan di desa Kedungrejo kecamatan Muncar. Kendatipun demikian tidak menutup kemungkinan untuk menyinggung desa-desa lain, mengingat sumberdaya perikanan laut merupakan milik bersama sehingga memungkinkan perkembangan potensi perikanan di wilayah kecamatan Muncar terbuka luas untuk masyarakat sekitarnya.

Jumlah keseluruhan penduduk wilayah kecamatan Muncar sampai dengan bulan Juli 2000 sebesar 115.528 jiwa, yang terdiri dari laki-laki 57.871 jiwa dan perempuan 57.654 jiwa, sebagaimana terlihat pada tabel tentang jumlah penduduk sebagai berikut:

Tabel 4.1 : *Jumlah penduduk kecamatan Muncar.*

No	Desa/Kelurahan	Laki-laki	Perempuan	L +P
1.	Semberberas	7.672	7.387	15,059
2.	<b>Kedungrejo</b>	<b>11.093</b>	<b>11.132</b>	<b>22.228</b>
3.	Tembokrejo	12.387	12.401	24.782
4.	Sumbersewu	2.995	2.996	5.991
5.	Blambangan	3.278	3.423	6.701
6.	Tapanrejo	3.779	3.783	7.562
7.	Wringinputih	6.535	6.055	12.590
8.	Tambakrejo	2.663	2.754	5.417
9.	Kedungringin	4.745	4.909	9.654
10.	Kumendung	2.730	2.814	5.544
	Jumlah	57.871	57.654	115.528

Sumber : Monografi kecamatan Muncar, (laporan kependudukan) tahun 2000

Sedangkan Desa Kedungrejo memiliki jumlah penduduk 22.228 jiwa yang terdiri dari laki-laki 11.093 jiwa dan perempuan 11.132 jiwa, sebagaimana terlihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 4.2 : *Jumlah penduduk desa Kedungrejo*

No	Dusun/Lingkungan	Laki-laki	Perempuan	L+P
1.	Krajan	3.136	3.203	6.339
2.	Kalimati	2.834	2.812	5.647
3.	Muncar	2.879	2.919	5.799
4.	Sampangan	2.244	2.198	4.443
	Jumlah	11.093	11.132	22.228

Sumber : Monografi desa Kedungrejo tahun 2000.(rekapitulasi jumlah penduduk akhir bulan Juli).

Dari seluruh Jumlah penduduk desa tersebut, hampir separuh (12.107) penduduknya bermata pencaharian sebagai Nelayan. ( lihat tabel 3.4 ), atau setidaknya kegiatan usaha penangkapan ikan dijadikan sebagai salah satu sumber pendapatan, meskipun tidak terlibat secara langsung.

Dibidang pendidikan, sebagian besar penduduknya hanya berpendidikan sekolah dasar, yakni 9.863 jiwa atau setara dengan 44,37 % tamat sekolah dasar.

Data jumlah penduduk berdasarkan pendidikan tersebut dapat dilihat pada tabel sebagai berikut;

Tabel 4.3 : *Jumlah penduduk berdasar pendidikan desa Kedungrejo Muncar*

Status Pendidikan	Jumlah (orang)	Prosen (%)
Tamat akademi / PT	142	0,64 %
Tamat SMU / Aliyah	2.812	12,65 %
Tamat SMP / Sanawiyah	2.697	12,13 %
Tamat SD / Madrasah	9.863	44,37 %
Tidak tamat SD	1.276	5,74 %
Belum sekolah	4.819	21,68 %
Pendidikan khusus (pondok pesantren & kursus ketrampilan lain).	619	2,79 %
Jumlah	22.228	100 %

Sumber : Monografi Desa Kedungrejo, Februari 2000 (diolah).

Bahkan terdapat sejumlah penduduk yang belum pernah mengenyam pendidikan yakni sebesar 4.819 orang atau setara dengan 21,68 %, dari jumlah keseluruhan penduduk desa tersebut ternyata belum pernah sekolah sama sekali. (lihat tabel 4.3).

#### **A. Pemukiman dan Lingkungan**

Setiap orang yang pertama kali masuk, di kawasan pemukiman nelayan Muncar, pasti akan terkesan bahwa masyarakat nelayan Muncar memiliki tingkat kesejahteraan yang tinggi. Disana banyak berdiri gedung-gedung bertingkat, seperti pabrik pengalengan ikan, pabrik tepung ikan, pabrik es, bahkan banyak gudang-gudang besar seperti gudang penyimpanan ikan (*cold storage*), gudang es, gudang garam, dan aneka macam gedung seperti balai pertemuan dan lain-lain. Rumah-rumah mewah bertingkat bertebaran disekitar jalan menuju pusat-pusat pendaratan ikan dan dermaga pelabuhan Muncar. Ciri kemewahan seperti itu jelas terlihat kalau kita berjalan-jalan di desa Kedungrejo kecamatan Muncar. Namun disisi lain, terdapat berderet rumah-rumah kecil berhimpitan nyaris memenuhi pinggiran pantai sepanjang lebih kurang 5,5 km. Penghuni rumah/pemukiman penduduk dibagian ini kebanyakan adalah para nelayan tradisional/nelayan buruh (*pandhiga*) dan atau nelayan pendatang (*andon*). Penduduk didaerah pemukiman ini mengakui bahwa tidak ada yang memiliki rumah yang bagus, sedangkan rumah yang bagus-bagus adalah dimiliki oleh para juragan darat (pemilik kapal), jurangan laut (*Nahkoda kapal*) dan para pengusaha ikan. Pemukiman penduduk disepanjang tepi pantai tersebut umumnya terkumpul rumah-rumah masyarakat nelayan dari golongan miskin.



Mereka tinggal berhimpitan dalam gubuk-gubuk kecil yang relatif sempit berinding gedeg atau papan, dan atau kombinasi papan dan gedeg dengan penerangan dari lampu minyak tanah. Tidak ada hiburan yang tetap sifatnya seperti bioskop, namun radio transistor dan televisi dapat menjadi suatu kebanggaan bagi mereka. Pemukiman penduduk di kawasan ini bisa digambarkan berdasar strata ekonomi mereka.

Kalau gambaran kemiskinan tidak begitu menampak bagi mereka yang pertama datang memasuki Muncar, yang nampak adalah penduduk di kawasan ini memiliki tingkat kesejahteraan yang tinggi. Hal ini terlihat dari banyaknya rumah-rumah mewah milik para juragan yang bertebaran disana-sini, maka kesan ini akan berubah pada saat kita memasuki pemukiman kumuh penduduk di pinggir-pinggir pantai, keluarga nelayan disini umumnya lebih miskin dari pada keluarga petani.

### **B. Tingkat Kesejahteraan**

Secara umum tingkat kesejahteraan masyarakat nelayan Muncar dapat dibagi menjadi tiga kelompok berdasarkan strata ekonomi, yaitu kelompok nelayan kaya, sedang dan miskin. Kelompok kaya dapat dibagi lagi menjadi kelompok kaya dan kaya sekali, sedangkan kelompok miskin dapat dibagi lagi menjadi kelompok miskin dan miskin sekali.

Dengan demikian tingkat kesejahteraan masyarakat nelayan Muncar secara kusus dapat dikelompokkan menjadi 5 kelompok strata ekonomi, yakni kelompok kaya sekali (pengusaha), kaya (Juragan darat dan juragan laut), sedang (Pegawai dan

pedagang), miskin(Pandhiga dan nelayan andon) dan miskin sekali (Buruh dan nelayan tradisional) . Hal ini sesuai dengan penuturan dari Pak Tosit, bekas nelayan yang tinggal di pedukuhan Sampangan desa Kedungrejo Kecamatan Muncar sebagai berikut: Dengan menunjuk tetangga didepan rumahnya, Pak Tosit menuturkan bahwa nelayan yang kaya sekali itu seperti Haji.Yusup, beliau itu nelayan yang kaya sekali. Ia memiliki rumah yang mewah, juga memiliki cold storage/gudang pendingin untuk menyimpan ikan dagangannya, serta beberapa kapal sleret.

Di desa Kedungrejo Muncar, orang kaya sekali seperti pak Haji Yusup itu banyak, antara lain seperti H. Zainullah, H. Matlak, dan sebagainya. Ia menunjukan orang yang terkaya di Muncar adalah H. Matlak. Menurut pengakuan para nelayan, H. Matlak itu orang paling kaya di Muncar pada saat ini, disamping yang bersangkutan memiliki beberapa kapal sleret, juga memiliki Cold storage , punya pabrik es, dan beberapa gudang ikan pindang serta beberapa armada angkutan yang di pakai untuk mengirim dagangannya ke kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya dan lain-lain.Dilingkungan masyarakat nelayan beliau terkenal sebagai juragan pindang yang kaya raya. Orang-orang kaya sekali seperti tersebut diatas, pada umumnya usahanya bermacam-macam, disamping sebagai juragan darat, juga sekaligus bertindak sebagai pengusaha yang bergerak dibidang jual beli hasil laut. Mereka juga sudah memperluas jaringan usahanya diluar sektor perikanan, antara sebagainya. Sedangkan orang yang termasuk katagori kaya di kawasan Muncar adalah para Juragan darat (pemilik kapal sleret), seperti H.Lutfi, H. Fadli, dan para juragan laut. Mereka ini umumnya kaya karena dalam struktur organisasi

penangkapan ikan kususnya lembaga sistim bagi hasil, mereka mendapatkan bagian yang paling banyak, kendatipun tidak merangkap sebagai pengusaha/pedagang ikan, ternyata ia termasuk katagori strata ekonomi kaya.

### **C. Karakteristik Usaha Penangkapan Ikan**

Usaha penangkapan ikan oleh Nelayan agar memperoleh hasil yang optimal dengan mutu yang lebih baik sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya :

Faktor lingkungan, faktor teknis, faktor sumberdaya manusia dan faktor sarana prasarana. Faktor teknis berkaitan dengan teknologi penangkapan (jenis perahu dan alat tangkap) yang dimiliki dan digunakan oleh nelayan untuk melaut. Faktor sumberdaya manusia berkaitan dengan nelayan atau penduduk yang terlibat dalam usaha disektor penangkapan ikan, sedangkan faktor sarana dan prasarana berkaitan dengan jasa-jasa lingkungan, seperti tempat pelelangan ikan, pabrik-pabrik pengalengan dan tepung ikan serta prasarana lain-lain yang dapat dimanfaatkan dalam menunjang usaha nelayan.(Ortolano, dalam Zarmawis Ismail, 1998:18).

Oleh karena itu uraian berikut akan mengetengahkan karakteristik usaha penangkapan ikan dilingkungan masyarakat nelayan dilihat dari ketiga faktor tersebut.

#### **a. Jenis Perahu dan alat tangkap**

Jenis perahu yang menjadi ciri khas dari nelayan Muncar adalah *perahu sleret* jenis *Purse saine*. berukuran panjang 8-10 meter dan lebar 4-5 meter yang di lengkapi tiga mesin berkekuatan 13 PK sampai dengan 17 PK. Satu mesin untuk melajukan dan dua mesin untuk menarik jaring yang telah dilepas kelaut. Perahu sleret ini merupakan tulang punggung utama dari produksi perikanan di Muncar. Daya produksi perahu ini cukup besar, dengan daya muat maksimal 15 ton, maka bila sedang mendapat rezeki akan menguntungkan pemiliknya. Semula kehadiran perahu

sleret dengan jenis alat tangkap Purse seine ini merupakan bantuan Pemerintah daerah guna untuk meningkatkan produksi dan bagian pendapatan para pandhiga dalam rangka keadilan, pemerataan dan memperkecil jurang pemisah antara sikaya dan simiskin. Namun tidak disangka-sangka justru mengundang protes sosial dikalangan para nelayan Muncar. Suatu protes sosial yang nyaris me-nimbulkan peristiwa besar berkaitan dengan pengoperasian jenis teknologi ini pernah mendapat perhatian dan diteliti oleh *Don Emmerson*. Dengan mengangkat dari sebuah peristiwa besar yang terjadi di Muncar tanggal 30 September 1974. Pada waktu itu ribuan nelayan Muncar melakukan perusakan terhadap alat penangkapan ikan yang baru dua minggu diserahkan oleh pemerintah daerah kepada tujuh kelompok nelayan kecil setempat.

Upacara penyerahannya secara resmi dihadiri oleh para pejabat tingkat Kabupaten hingga pejabat tingkat desa dan para kelompok-kelompok nelayan penerima bantuan (perkelompok beranggotakan 12 orang nelayan). Tepatnya berlangsung di Muncar pada 16 September 1974. Dalam peristiwa perusakan tersebut juga ikut dianiaya secara beramai-ramai seorang yang menangani proyek hingga babak belur. Kendatipun nyaris memakan korban, melalui proses evolotif, akhirnya perahu sleret diterima oleh kalangan nelayan Muncar. Dan ternyata kehadiran perahu sleret telah memberikan tingkat pendapatan yang lebih baik bagi masyarakat. Dengan telah diterimanya oleh masyarakat nelayan, maka kawasan Muncar kini menjadi daerah nelayan dengan ciri khas perahu sleret yang terbesar di Indonesia.

Dengan ditunjang oleh sarana prasarana berupa pabrik-pabrik yang bergerak dibidang perikanan, kini perahu sleret jenis alat tangkap purse seine menjadi tulang

punggung dari produksi perikanan setempat dan merupakan kebanggaan masyarakat nelayan Muncar, sebagaimana terlihat pada tabel sebagai berikut;

Tabel 4.4: *Jumlah nelayan menurut jenis alat tangkap yang digunakan.*

No	Jenis alat tangkap	jumlah kapal	Jumlah nelayan
1	Payang oras	53	371
2	Payang besar	64	1.216
3	<i>Purse Saine(Sleret)</i>	380	7.810
4	Jaring insang hanyut	348	1.790
5	Bagang	47	47
6	Pancing	391	391
7	Lain-lain bermotor	87	87
8	Lain-lain tanpa motor	88	88
9	Lain-lain tanpa perahu	307	307
Jumlah		1.370	12.107

Sumber : Laporan tahunan BPPPI Muncar 1999

Berdasarkan tabel diatas, ternyata mayoritas nelayan muncar banyak yang bekerja sebagai awak kapal perahu sleret dengan teknologi alat tangkap jenis purse saine, sampai saat ini jenis perahu dengan teknologi tersebut merupakan cirikhas yang paling dominan, bahkan menjadi tulang punggung perekonomian masyarakat.

Dari gambaran uraian diatas berarti para nelayan Muncar pada dasarnya telah menggunakan teknologi alat tangkap yang sudah termasuk katagori modern.

#### b. Sumberdaya Manusia

Sumberdaya manusia merupakan salah satu faktor penentu untuk mencapai hasil yang maksimal suatu kegiatan usaha. Secara teoritis kunci keberhasilan pembangunan banyak ditentukan oleh tingkat pendidikan manusianya. Artinya

sumber daya manusia yang terdidik dapat mengentaskan penduduk dari kemiskinan dan keterbelakangan baik secara langsung maupun tidak langsung. Dari berbagai penelitian terungkap bahwa ada korelasi positif antara pendapatan dan tingkat pendidikan, artinya makin tinggi pengetahuan/pendidikan seseorang, mempunyai kecenderungan makin bagus kegiatan usahanya sehingga makin tinggi pula pendapatannya. Tingkat pendidikan masyarakat nelayan/penduduk di wilayah penelitian memang cukup bervariasi (lihat tabel penduduk menurut pendidikan).

Kalau diamati lebih lanjut tingkat pendidikan penduduk di desa Kedungrejo kecamatan Muncar, sebagai basis masyarakat nelayan, ternyata tingkat pendidikan penduduknya lebih baik, dibanding dengan desa-desa lain di lingkungan wilayah kecamatan muncar, dan kenyataannya memang tingkat kemampuan ekonomi penduduk desa tersebut lebih mapan. Hal ini terlihat dari banyaknya rumah-rumah mewah dengan berbagai fasilitas yang dimiliki masyarakat nelayan desa Kedungrejo.

### c. Sarana dan Prasarana

Untuk menunjang kelancaran para nelayan dalam melaksanakan usaha di bidang perikanan, pemerintah telah menyediakan sarana dan prasarana berupa dermaga pelabuhan yang berada di pusat pendaratan ikan (PPI) yang dikelola oleh Badan Pengelola Pangkalan Pendaratan Ikan (BPPPI) Muncar. Fasilitas yang dimiliki oleh Pusat Pendaratan Ikan tersebut antara lain berupa: 1). Gedung tempat pelelangan ikan (TPI) sebanyak empat buah yaitu; TPI Pelabuhan, TPI Sampangan, TPI Tratas dan TPI Kalimoro. 2). Gedung aula pertemuan dan Balai penyuluhan Pertanian masing-masing satu buah. 3). Koperasi Unit Desa Mino. Blambangan dengan

berbagai unit usahanya. Fasilitas lain yang tidak kalah pentingnya dan amat menunjang kelancaran usaha dibidang perikanan adalah berupa fasilitas pengolahan dan pemasaran hasil perikanan. Sehubungan dengan fasilitas pengolahan hasil ikan tersebut dibawah ini diketengahkan tabel sebagai berikut :

Tabel 4.5 : *Jumlah fasilitas pengolahan hasil perikanan*

No	Jenis Industri Olahan	Tahun							
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1	Pengalengan ikan	9	11	12	12	12	12	12	12
2	Tepung ikan	27	36	36	21	24	25	21	21
3	Pemindangan	35	28	28	25	24	16	18	18
4	Pengasinan	13	13	13	11	12	12	28	28
5	Terasi	1	1	1	1	1	1	1	1
6	Petis	6	6	6	6	5	5	5	5
7	Cold Storage	2	2	2	4	4	4	4	5
8	PengeEs an	4	4	4	3	5	4	4	4

Sumber : Laporan Tahunan BPPPI Muncar, 1999.

Sarana dan prasarana tersebut sangat menunjang usaha dibidang perikanan, sehingga mampu mengantarkan keberadaan Muncar sebagai kawasan industri perikanan yang cukup membanggakan.

#### **D. Profil Kehidupan Keluarga Nelayan.**

Dengan mengamati pola-pola penguasaan aset produksi, seperti modal, peralatan alat tangkap, manajemen pemasaran, dan sistem bagi hasil yang ada pada komunitas nelayan, orang akan lebih mudah mengidentifikasi adanya lapisan sosial/stratifikasi sosial dalam kehidupan masyarakat nelayan. Masyarakat nelayan khususnya keluarga nelayan muncar, pada umumnya tidak mengetahui pendapatan-

nya secara pasti tiap bulannya. Bila ditanya pendapatannya perhari atau perbulan, pada umumnya ia selalu menjawab tidak tentu, tergantung ada tidaknya rezeki. Bila kebetulan diberi rezeki oleh Tuhan (Allah), sekali melaut bisa mendapatkan ikan yang cukup banyak, tetapi bila sedang tidak diberi rezeki oleh Tuhan beberapa kali melaut bisa tidak mendapatkan untung sama sekali bahkan selalu merugi.

Gambaran seperti ini menunjukkan bahwa pekerjaan sebagai nelayan itu sangat spekulatif, dan tidak pasti. Sehingga wajar kalau institusi keuangan/Bank kurang tertarik untuk menyalurkan kredit/permodalan pada nelayan. Disamping hal tersebut para nelayan sangat percaya bahwa rezeki itu diperoleh atas pemberian Tuhan, orang diwajibkan berusaha tetapi semuanya ditentukan oleh Tuhan. Dengan demikian para nelayan muncar pada umumnya sangat religius, sehingga dalam kehidupan sehari-harinya nampak sekali sikap fanatismenya terhadap agama dalam hal ini agama Islam. Adapun untuk membedakan tingkat kemampuan ekonomi keluarga nelayan dapat diwujudkan dalam bentuk kepemilikan barang-barang kekayaannya. Perbedaan kemampuan ekonomi diantara lapisan-lapisan sosial nampak pada kondisi rumah yang dibangun sebagai tempat tinggal para keluarga nelayan.

Satu sisi terdapat rumah-rumah megah bertingkat dengan barang-barang mewah dan perhiasan emas yang dipakai oleh istri keluarga nelayan, disisi lain terdapat banyak rumah-rumah barak sangat sederhana dan terkesan kumuh berderet dipinggir pesisir pantai yang terbuat dari gedeg dan papan atau kombinasi antara gedeg dan papan serta tembok setengah jadi yang terbuat dari bata merah dan dibiarkan kelihatan tanpa pelapis. Jenis pertama dapat diidentifikasi sebagai rumah para



juragan dan atau para pengusaha ikan. Sedangkan jenis rumah yang terakhir adalah milik para pandhiga dan atau nelayan kecil tradisional yang sehari-hari bergelut memburu ikan hanya untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari keluarganya. Keadaan ketimpangan seperti ini nampak sekali dalam kehidupan di kampung-kampung nelayan Muncar, disatu pihak nampak mewah dengan berbagai perhiasan dalam penampilan sehari-hari yang biasa dipertontonkan orang-orang kaya, sebaliknya rumah sederhana, tidak adanya perhiasan dan banyaknya hutang adalah bentuk dari orang-orang miskin yang banyak terlihat pada masyarakat pesisir yang nota bene adalah nelayan kecil/tradisional dan pandhiga.

Menurut penuturan para orang tua disana, yang menghuni rumah-rumah barak dipinggir pesisir pantai Muncar asal usul leluhur mereka berasal dari Madura. Itulah sebabnya sebagian besar penduduk nelayan muncar adalah berbahasa madura. Ada sebagian para nelayan yang berasal dari sulawesi selatan (Suku Bugis), mereka ini pada mulanya nelayan andon, kemudian mengadakan ikatan perkawinan dengan penduduk setempat dan kemudian menetap sebagai penduduk lokal. Sebenarnya penduduk asli Muncar adalah orang jawa, namun yang berprofesi sebagai nelayan tidak sebanyak orang madura. Orang jawa di muncar pada umumnya lebih memilih bekerja sebagai pegawai atau berjualan yang berkaitan dengan hasil laut.

Kebudayaan madura merupakan salah satu referensi masyarakat nelayan Muncar, disamping kebudayaan jawa. Oleh karena itu penduduk pendatang dituntut untuk mampu beradaptasi dengan tradisi budaya masyarakat setempat, sebab bahasa Madura dan sebagian bahasa jawa merupakan bahasa pengantar dalam kehidupan

sehari-hari. Didalam keluarga nelayan (madura) laki-laki dianggap sebagai kepala keluarga, ia adalah penanggung jawab utama kebutuhan rumah tangga, sehingga didalam aktivitas kemasyarakatan keterlibatan laki-laki (suami) dianggap mewakili keluarganya. Sementara itu tugas pokok perempuan(istri) adalah mengelola urusan rumah tangga. Namun demikian banyak pula perempuan (istri) yang harus membantu Mencari nafkah keluarga dengan berjualan karena tingkat penghasilan suami sebagai nelayan kurang mencukupi.

Keluarga nelayan Muncar sangat mementingkan pendidikan agama(Islam) bagi anak-anaknya. Oleh karena itu anak-anak para nelayan muncar banyak yang disekolahkan di pondok pesantren dan atau mengikuti pendidikan kusus baca tulis Al Qur'an. Jadi tidak mengherankan kalau disana-sini banyak TPA-TPA atau mushola-mushola serta beberapa masjid. Di Muncar terdapat dua Masjid yang sangat megah, masjid tersebut bertingkat, berdinding marmer dan porselin, demikian pula lantainnya, yang jelas masjid tersebut sangat megah sekali untuk ukuran tingkat kecamatan. Dan anehnya semua dana yang digunakan untuk membangun masjid tersebut adalah berkat swadaya masyarakat nelayan. Para nelayan yang memberi sumbangan untuk masjid tersebut selalu diumumkan oleh takmir masjid secara terbuka melalui pengeras suara setiap hari Jum'at, dengan menyebut satu persatu nama penyumbang dan jumlah sumbangan yang diberikan. Pada waktu penulis mengikuti sholat jum'at disalah satu masjid tersebut, takmir masjid mengumumkan perolehan sumbangan dari para donatur hampir setengah jam lebih. Masyarakat nelayan (khususnya orang-orang madura) sangat senang dan bangga kalau sumbangan

yang diberikan untuk keperluan masjid diumumkan agar diketahui oleh masyarakat luas, ia sangat fanatik terhadap agamanya (Islam), dan bekerja keras sebagai nelayan untuk mengumpulkan harta sebanyak-banyaknya dengan harapan dapat digunakan untuk biaya menunaikan ibadah haji. Para nelayan yang kaya hampir dapat dipastikan telah memiliki predikat haji. Hasrat kultural nelayan untuk naik haji sangat besar, sebab predikat haji dianggap memiliki muatan status sosial yang tinggi dan prestisius. Bagi masyarakat nelayan Muncar, jika seorang telah menunaikan ibadah haji nama aslinya sudah tidak dipakai lagi, mereka lebih suka dipanggil oleh masyarakat hanya dengan ungkapan “Ji” atau Pak Haji. Bahkan para istri yang suaminya telah menunaikan ibadah haji juga lebih menyukai dirinya disebut bu Haji. Suatu panggilan kehormatan untuk keluarga nelayan yang sudah menunaikan ibadah haji, sebab atribut haji bagi masyarakat nelayan muncar merupakan sebagian simbol keagamaan yang penting bagi orang kaya untuk menaikkan status sosialnya yang tinggi dan prestisius. (Lihat. Greetz:59).

Berdasar uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa atribut haji bagi keluarga nelayan merupakan simbol-simbol keagamaan yang penting bagi nelayan sukses/kaya, dan merupakan sarana yang efektif untuk menjustifikasi kultur terhadap status sosial seseorang dalam pelapisan sosial. Pembahasan mengenai pelapisan sosial ekonomi masyarakat nelayan, beserta pola-pola penguasaan aset produksi, modal, pemasaran, dan sistem bagi hasil dilingkungan masyarakat nelayan muncar akan diuraikan dalam bagian tersendiri, dan dapat mengidentifikasikan adanya lapisan

sosial / stratifikasi sosial dalam kehidupan masyarakat nelayan, hal ini dapat dilihat dalam tabel 5.1, 5.2, 53, dan bagan 5.1 pada bab berikutnya.

Yang jelas dalam komunitas masyarakat nelayan, status sosial seseorang dalam pelapisan sosial sangat dipengaruhi oleh besar kecilnya pendapatan mereka, makin strategis posisi seseorang dalam struktur organisasi penangkapan, dan makin besar pendapatannya, makin besar pula mereka memperoleh posisi yang tinggi dalam masyarakat, sebaliknya makin kecil pendapatan mereka dan makin tidak strategis peran mereka dalam struktur organisasi penangkapan makin rendah pula posisi mereka dalam masyarakat. (lihat bagan struktur organisasi penangkapan ikan ).

**BAB V**  
**AKSES MASYARAKAT NELAYAN DALAM MEMPENGARUHI PROSES**  
**PEMBENTUKAN HUKUM DIBIDANG KELAUTAN DAN PERIKANAN**

**A. Akses Masyarakat Nelayan dalam Mempengaruhi Proses Pembentukan Hukum**

Melihat besarnya potensi sumber daya laut dan perikanan yang tersedia, Sulit dikatakan bahwa kemiskinan yang melanda sebagian besar masyarakat nelayan merupakan kemiskinan alamiah. Karena itu diduga keras bahwa kemiskinan nelayan lebih disebabkan oleh faktor-faktor yang lain dan dipastikan bukan karena faktor sumber daya alam. Penulis yakin bahwa kemiskinan nelayan ini berkaitan erat dengan masalah pemerataan akses, mereka yang kebetulan menguasai akses karena kedudukan atau perannya dalam struktur sosial yang ada, dengan mudah dapat memanfaatkan sumber-sumber; modal, pemasaran, informasi, pengetahuan dan jaringan terhadap elit kekuasaan yang berwenang mengambil keputusan di bidang pembangunan perikanan dan lain sebagainya, mereka dengan mudah menjadi berkecukupan dan kaya. Sementara kelompok yang kurang menguasai akses tersebut tidak berdaya, miskin, dan tetap miskin, walaupun sebenarnya pendapatan yang dihasilkan oleh para nelayan tersebut dapat membebaskan semua anggota masyarakat dari keadaan miskin apabila dibagi secara merata. Dalam bab ini sengaja dibahas secara khusus mengenai akses masyarakat nelayan di bidang ekonomi politik, mengingat ketidak merataan pendapatan nelayan salah satunya disebabkan karena permasalahan penguasaan akses di bidang tersebut.

### 1. Akses Masyarakat Nelayan di Bidang Ekonomi

Penguasaan terhadap akses di bidang ekonomi, khususnya permodalan dan manajemen pemasaran merupakan hal yang sangat penting dan menonjol dalam kaitannya dengan struktur ekonomi dan fenomena kemiskinan nelayan. Bila mengikuti alur pikir yang memandang nelayan sebagai faktor produksi, maka nelayan (labor) bersama kapal (capital) adalah faktor produksi. Sebagai faktor produksi, implikasinya faktor tersebut harus murah dan tersedia, oleh sebab itu maka penekanan biaya (upah atau proporsi bagi hasil) dilakukan supaya keuntungan bisa maksimum. Bila demikian adanya maka wajarlah upah dan pendapatan nelayan menjadi rendah. Pada kondisi nelayan sebagai pemilik unit penangkapan, alur pikir seperti ini dimodifikasi sehingga nelayan sebagai tenaga pekerja (labor), juga berperan sebagai pengelola bisnis perikanan (manager).

Dalam hal ini, Victor.PH. Nikijuluw menyatakan bahwa faktor produksi adalah tenaga kerja (labor), capital (kapal) dan manajemen (pengelolaan). Bila nelayan bisa berperan ganda sebagai pekerja dan manager maka pendapatan nelayan bisa bersumber dari kedua peran itu, akan tetapi apabila kedua peran tersebut terpisah untuk orang berbeda maka, meskipun bisnis perikanan tersebut berskala besar dan memiliki produksi dan produktivitas yang tinggi, hal ini tidak bisa menjamin tingginya pendapatan nelayan (2000:4).

Namun sangat disayangkan, peran ganda sebagai tenaga kerja dan sekaligus sebagai pemilik kapal dan pengelola bisnis ikan, jarang dijumpai di lingkungan masyarakat nelayan Muncar. Peran pemilik kapal dan manager biasanya langsung dipegang oleh juragan darat sedangkan anak buah kapalnya (nelayan pandhiga) pada umumnya hanya berperan sebagai tenaga kerja atau nelayan buruh. Dengan demikian

maka wajarlah apabila pendapatan (proporsi bagi hasil) untuk nelayan pandhiga menjadi rendah, sedangkan juragan darat mendapatkan proporsi bagi hasil yang lebih banyak karena modal yang ditanamkan, belum lagi keuntungan-keuntungan yang diperoleh sebagai pengusaha ikan. Para juragan darat yang berhasil pada umumnya sekaligus berperan sebagai pengusaha / bisnis ikan. Mereka tergolong lapisan masyarakat yang menduduki status sosial ekonomi terhormat dan terkesan kaya raya, kendatipun jumlahnya tidak banyak.

Dominasi sekelompok kecil anggota masyarakat (pemilik modal kuat) atas sumber mata pencarian di bidang kelautan dan perikanan akan menciptakan garis sosial yang jelas antara mereka yang menguasai akses pada pemanfaatan sumber daya laut dengan mereka yang tidak memiliki akses. Permasalahannya adalah apakah nelayan memiliki akses untuk memperoleh modal berupa pinjaman dari bank ? Perlu dikemukakan disini, bahwa usaha penangkapan ikan memerlukan modal cukup besar, berdasarkan hasil wawancara dengan pemilik kapal sleret di Muncar (H. Lutfi : nelayan sukses). Untuk melakukan penangkapan ikan dengan perahu sleret yang dioperasikan oleh  $\pm 30$  orang awak kapal dengan menggunakan jaring purse seine memerlukan modal kurang lebih Rp.300.000.000,-. Sehingga tanpa bantuan modal dari pemerintah atau perbankan nelayan akan kesulitan menyediakan sarana penangkapan ikan. Padahal akses nelayan untuk mendapatkan modal dari lembaga keuangan resmi, (bank misalnya) sering terbentur pada aturan formal. Tanpanya institusi keuangan resmi khususnya bank tidak mau spekulasi. Bank ragu-ragu menyalurkan kredit

kepada nelayan karena pola hasil penangkapan ikan yang cenderung tidak pasti dan penuh resiko. Alasan klasik yang sering digunakan oleh bank untuk menolak permohonan kredit usaha nelayan adalah tidak adanya jaminan dalam bentuk sertifikat tanah yang mereka miliki. Kiranya masuk akal sekali penolakan yang dilakukan oleh pihak bank, sebab hampir tidak ada suatu bank yang menyalurkan kreditnya tanpa agunan/jaminan. Beberapa contoh kasus tentang hal ini barangkali menarik diungkapkan, dimana salah seorang nelayan sukses (H.Lutfi) yang bertempat di pedukuhan Sampangan desa Kedungrejo Muncar, ia adalah nelayan sukses berkat ketekunannya, disamping bertindak sebagai nahkoda (juragan laut) ia juga sebagai pemilik perahu (juragan darat). Peneliti mencoba mewawancarainya berkaitan dengan kucuran kredit untuk para nelayan dari pemerintah/bank. Menurutny ia pernah mendengar adanya kredit paket bantuan dana pembangunan, kemudian ia berusaha mencoba mengajukan kredit pada bank pemerintah berkaitan dengan paket tersebut. Pada waktu itu yang bersangkutan mengajukan permohonan kredit sebanyak 18 juta rupiah, dengan jaminan perahu yang ia miliki, setelah menunggu beberapa bulan ia mendapatkan jawaban bahwa permohonannya ditolak. Kemudian nelayan tersebut menurunkan permintaannya menjadi 6 juta rupiah, beberapa bulan kemudian mendapatkan jawaban bahwa permohonannya juga tidak dipenuhi, menurut cerita nelayan tersebut penolakannya disebabkan karena pendapatan nelayan yang tidak teratur dan hasilnya sulit diperkirakan. Kasus lain yang serupa juga banyak, hanya saja penolakan dari pihak bank yang berbeda-beda, ada yang karena permohonannya tidak disertai agunan/jaminan dalam bentuk sertifikat tanah, ada juga yang karena



alasan mata pencaharian sebagai nelayan yang diliputi oleh serba ketidakpastian, serta banyak mengandung unsur spekulatif, tidak pernah teratur dan hasilnya sulit diperkirakan dan lain-lain alasan, sehingga sektor perbankan kurang berminat dalam berhubungan dengan masyarakat nelayan khususnya nelayan pandhiga dan atau nelayan tradisional.

Oleh karena lembaga resmi seperti bank tidak memberikan akses pada nelayan untuk mendapatkan pinjaman modal untuk pengadaan alat tangkap, karena ketiadaan agunan, maka jalan yang ditempuh biasanya lari ke tengkulak/juragan darat selaku pemilik modal yang bersedia meminjamkan modalnya kepada nelayan, dan celakanya mereka adalah para pedagang ikan yang tentu saja mengharapkan keuntungan dari peminjaman uang yang diberikan. Keuntungan yang ingin didapat dari pemilik modal/pedagang ikan yang meminjami modal para nelayan tersebut ternyata bukan pada bunga atas pinjaman, melainkan berharap agar para nelayan tersebut menjual ikan hasil tangkapannya kepada pemberi modal dengan sistem potong pinjaman, dalam hal ini pemilik modal menentukan harga secara sepihak, yang lebih rendah dari harga pasar dan tidak bisa ditawar lagi oleh nelayan. Kesepakatan ini terjadi sebelum pemilik modal melepaskan pinjaman pada nelayan. Sedangkan persyaratan utama yang harus dipenuhi oleh nelayan penerima pinjaman ialah tidak boleh menjual hasil tangkapannya pada pedagang lain dan jika dilanggar maka akibatnya bisa fatal, yaitu alat tangkapnya ditarik oleh pemilik modal atau harus melunasi pinjaman dengan segera. Jadi nampaknya merupakan strategi untuk mengikat nelayan agar menjual hasil tangkapannya kepada pemodal tersebut. Dengan

demikian seorang nelayan yang mempunyai pinjaman kepada pelepas uang berada pada posisi yang lemah, kendatipun demikian peminjam merasa masih diuntungkan, sebab bagi nelayan justru tidak akan mengalami kesulitan untuk memasarkan hasil tangkapannya, mengingat berapapun banyak jumlahnya yang mereka peroleh selalu dibeli. Bagi nelayan peminjam kemudahan menjual itu penting, karena disamping sifat hasil laut yang tidak tahan lama, juga kesulitan para nelayan untuk menjual sendiri hasil tangkapannya ke pasar, karena keterbatasan waktu yang dimiliki.

Berdasarkan kondisi tersebut, dengan demikian para nelayan khususnya nelayan buruh dan nelayan tradisional tidak memiliki akses terhadap lembaga keuangan/bank, namun demikian dalam beberapa kasus ada juga nelayan-nelayan yang memperoleh kredit dari bank pemerintah, mereka yang berhasil memperoleh kredit ini biasanya mereka yang mengajukan kredit usaha tani dengan agunan sertifikat tanah yang mereka miliki, inipun biasanya dilakukan oleh nelayan kaya/ juragan darat, sedangkan nelayan-nelayan kecil atau pandhiga tetap tidak memiliki akses pada lembaga keuangan/bank, mengingat umumnya para nelayan tersebut jarang memiliki tanah yang bersertifikat, ia hanya mengandalkan laut, padahal sumber daya laut bukan untuk dimiliki melainkan dieksploitasi, jadi laut itu milik bersama dimana setiap orang mempunyai akses untuk mengeksploitasinya.

Secara umum, dapat dikatakan bahwa kredit perbankan yang disalurkan untuk usaha rakyat disektor penangkapan ikan sangat terbatas, pola penangkapan ikan yang tidak pasti dan penuh resiko, nampaknya membuat institusi keuangan/bank tidak berani menanggung resiko, sebab tidak sedikit program kredit yang dilakukan

pemerintah yang diberikan kepada nelayan kecil seperti KIK, KMKP dan kredit bimas mengalami kemacetan, sehingga lembaga keuangan/bank harus hati-hati dan selektif dalam pemberian kredit untuk masyarakat nelayan.

Kredit baru dikucurkan apabila benar-benar disertai agunan dan benar-benar bagi yang mampu membayar angsuran. Konsekuensinya sebagian besar kredit nelayan jatuh pada nelayan yang mampu seperti para juragan darat, pada hal orang-orang seperti ini bukan menjadi sasaran mendapatkan bantuan modal.

Selain tidak memiliki akses terhadap lembaga keuangan (permodalan dan perbankan), umumnya nelayan kecil juga tidak memiliki akses terhadap pasar (managemen pemasaran). Bagi nelayan kecil (nelayan pandhiga dan tradisional), masalah pemasaran merupakan problem tersendiri, artinya pada waktu musim ikan sedang membanjir, ia kesulitan menyimpan hasil tangkapannya, karena disamping tidak memiliki gudang sendiri ia juga tidak memiliki kemampuan untuk menggunakan Cold storage/gudang pendingin untuk mengawetkan ikan, seperti yang biasa dilakukan para pengusaha ikan. Biasanya ia langsung menjual hasil tangkapannya dengan banting harga jauh dibawah harga pasar, yang penting hasil tangkapan tersebut segera laku terjual. Sebab apabila tidak segera terjual dikawatirkan ikan akan membusuk yang justru akibatnya akan lebih fatal lagi.

Hal ini berbeda dengan pengusaha ikan, ia memiliki teknologi pengawetan, sehingga berapapun jumlah ikan dapat ia tampung dan dimasukkan dalam gudang pendingin atau cold storage yang telah ia siapkan untuk itu. Ia tidak segera menjual ikan dagangannya sebelum mendapatkan informasi harga pasar yang lebih me-

nguntungkan. Kalau perlu pada waktu musim ikan sedang membanjir ia menimbunnya dalam jangka waktu tertentu, sambil menunggu harga pasar membaik. Berdasarkan cerita seorang pedagang ikan, apabila sedang musim ikan atau banjir ikan, harga ikan sangat murah, kurang lebih sekitar Rp.2000 per kg, apabila ikan tersebut ditimbun terlebih dulu dalam cold storage dan baru dikeluarkan setelah harga ikan membaik, maka dalam jangka waktu yang tidak terlalu lama ikan tersebut dapat terjual dipasar ibukota Jakarta atau Surabaya seharga a Kg Rp 8000 S/D Rp.10.000,- Keterbatasan informasi terhadap pasar, modal serta teknologi seperti ini sering tidak terjangkau oleh nelayan kecil. Kendala terbesar yang sering dihadapi oleh para nelayan kecil adalah terletak pada teknologi pengawetan disamping faktor manajemen pasar dan permodalan.

Bagi pengusaha ikan hal ini tidak menjadi masalah, sebab disamping menguasai teknologi pengawetan, ia juga telah memiliki jaringan pasar sedemikian rupa, sehingga membuat pemasaran ikan menjadi mudah, juga ikan hasil tangkapan tidak perlu lama diawetkan, walaupun terpaksa disimpan agak lama bagi mereka tidak ada masalah mengingat gudang pendingin yang berfungsi mengawetkan ikan mampu membuat ikan tidak membusuk sampai beberapa bulan bahkan satu tahunpun tidak khawatir menjadi busuk.

Pada dasarnya juragan darat memiliki fungsi ganda, disatu pihak bertindak sebagai orang yang menampung, memasarkan hasil laut ke konsumen, dilain pihak juga berfungsi lebih luas, yakni memberi pinjaman kepada para nelayan/pandhiga baik dalam bentuk uang maupun kebutuhan sehari-hari seperti beras, kopi, gula,

minyak dan sejenisnya, serta yang lebih besar adalah pinjaman modal serta alat tangkap kepada nelayan tradisional, sedang pembayaran atas pinjaman tersebut dilakukan dari hasil penjualan hasil tangkapan kepada pihak pemberi pinjaman.

Jadi pengusaha ikan/juragan darat tersebut memiliki fungsi ganda yaitu sebagai pembeli hasil laut, juga pemberi pinjaman untuk kebutuhan nelayan. Peran ganda tersebut dapat terjadi karena masyarakat nelayan tidak memiliki akses terhadap modal maupun pasar. Karena tidak adanya akses yang dimiliki para nelayan kecil/tradisional tersebut maka ketergantungan terhadap juragan darat/pengusaha ikan menjadi tinggi, baik ketergantungan menjual hasil tangkapan maupun ketergantungan memenuhi kebutuhan sehari-hari. Melihat kondisi yang demikian, maka dapat dikatakan bahwa masyarakat nelayan khususnya nelayan tradisional dan nelayan buruh/pandhiga tidak memiliki akses terhadap pasar dan permodalan, ini berarti secara tidak langsung mereka telah siap untuk dimangsa oleh para juragan darat/pengusaha ikan.

Hal lain yang erat hubungannya dengan akses masyarakat nelayan di bidang ekonomi adalah masalah sistem bagi hasil. Nelayan Muncar pada umumnya, khususnya nelayan buruh/pandega atau anak buah kapal, lebih memilih sistem bagi hasil dari pada upah harian sebagaimana buruh-buruh pada umumnya. Berdasarkan wawancara dengan beberapa nelayan di Muncar, ada kecenderungan para nelayan memilih sistem bagi hasil dalam menentukan imbalan kerja yang mereka lakukan. Salah seorang pandega menyatakan, bahwa mereka melaut dengan sistem bagi hasil, sebab kalau sistem upah pendapatannya ya itu - itu saja, bila sistem bagi hasil, kadang-kadang memang tidak mendapatkan apa-apa, tetapi kalau kebetulan ada

rejek, hasil tangkapannya bisa 3 sampai dengan 5 ton ikan sekali melaut, sehingga pendapatan kita cukup banyak, dari situ kita dapat membayar hutang dan sisanya bisa ditabung untuk biaya anak-anak sekolah. Sistem bagi hasil ini sudah menjadi kebiasaan sejak dahulu, nelayan pandhiga jarang yang digaji secara tetap oleh juragan darat, distribusi hasilnya dilakukan sesuai porsi dari hasil tangkapan kapal, dikarenakan hasil tangkapannya cenderung fluktuatif dan tidak pasti. Kecenderungan sistem ini juga tampak kuat dikalangan para juragan, berdasarkan wawancara terhadap beberapa juragan darat, sistem bagi hasil dapat menghindarkan mereka dari kerugian, dan dapat mendorong semangat para pendhiga. Bagi mereka sistem bagi hasil dianggap sistem yang cocok untuk sektor usaha yang pendapatannya tidak teratur, sebab bila menggunakan sistem upah harian, berarti juragan darat harus mengeluarkan anggaran yang jumlahnya sudah pasti, padahal usaha penangkapan ikan itu hasilnya belum pasti, bisa jadi tidak memberikan hasil apa-apa dalam kurun waktu yang cukup lama terutama dimasa-masa paceklik. Dan tanpaknya selagi pola pendapatan dari usaha di sektor perikanan tetap tidak teratur, dan menggantungkan ada tidaknya rejeki, maka sistem bagi hasil ini akan tetap hidup dikalangan nelayan. Permasalahan justru terletak pada distribusi pendapatan, kendatipun terdapat berbagai variasi antara daerah satu dengan lainnya, antara jenis alat tangkap yang satu dengan alat tangkap yang lainnya, namun untuk kapal sleret jenis purse seine di Muncar pada umumnya separuh dari bagian bersih merupakan bagian dari juragan darat selaku pemilik kapal, sedangkan separuh selebihnya, bagian dari seluruh anak buah kapal. Adapun distribusi pendapatannya ditentukan berdasar peran masing-masing dalam

organisasi penangkapan yang bersangkutan sesuai bidangnya menurut kebiasaan yang berlaku dikalangan nelayan.

Adapun pola umum sistem bagi hasil pengoperasian perahu sleret di Muncar dapat digambarkan pada tabel sebagai berikut:

Tabel 3.6 : *Pola Umum Sistem Bagi Hasil untuk Jenis Perahu Sleret (purse saine) di Desa Kedungrejo Muncar*

1. Hasil penjualan kotor (dikurangi jumlah lawuhan)	x x x x
2. Biaya-biaya persiapan melaut <ul style="list-style-type: none"> <li>- konsumsi</li> <li>- bahan bakar</li> <li>- es batu</li> <li>- biaya angkut</li> <li>- biaya timbang</li> <li>- biaya perawatan</li> </ul>	x x x x
3. Penghasilan bersih	x x x x
4. Penerimaan bersih <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemilik kapal → 50 %</li> <li>- Awak kapal (ABK) → 50 %</li> </ul> ABK terdiri dari : <ul style="list-style-type: none"> <li>Juru mudi → 5 bagian</li> <li>Juru lampu → 2 bagian</li> <li>Juru arus → 2 bagian</li> <li>Juru selam → 2 bagian</li> <li>Juru mesin → 2 bagian</li> <li>Campoan → 2 bagian</li> <li>Awak kapal biasa → 1 bagian</li> </ul>	x x x x  x x x x

Sumber: hasil wawancara dengan juragan darat dan pandhiga,(2000).

Pola umum bagi hasil tangkapan ikan perahu sleret jenis purse saine yang selama ini berlaku di desa Kedungrejo Muncar adalah sebagai berikut: Pendapatan kotor atau hasil penjualan kotor yang dimaksudkan pada tabel diatas adalah nilai ikan

hasil tangkapan sebelum dikurangi dengan beberapa harga seperti biaya perbekalan persiapan melaut (konsumsi, bahan bakar, es batu) biaya angkut/ongkos timbang, biaya perawatan/cadangan awal, dan restribusi TPI, serta sebagian ikan yang diberikan untuk seluruh anak buah kapal yang biasa disebut lawuhan.

Lawuhan ini dimaksudkan untuk membantu pengeluaran konsumsi rumah tangga keluarga nelayan, biasanya lawuhan diambilkan dari jenis ikan tertentu yang nilai jualnya kurang begitu tinggi, untuk dibawa pulang sebagai santapan bersama keluarga. Namun perkembangan selanjutnya sering kali awak kapal mengambil lawuhan dari jenis ikan yang mempunyai nilai ekonomis tinggi untuk dijual tersendiri, dan hasilnya dibagi diantara awak kapal. Besarnya lawuhan tidak dapat ditentukan tergantung jenis dan banyaknya hasil tangkapan. Pada waktu peneliti ikut melaut dengan juru mudi H. Lutfi, para awak kapalnya membawa lawuhan sebanyak 8 ekor ikan tongkol yang beratnya diperkirakan mencapai  $\pm 2$  kg, oleh para awak kapal sebagian dijual kepada pedagang ikan dengan harga Rp 6000 per kg. Pada waktu itu hasil tangkapannya sangat banyak, kira-kira mencapai 4 ton lebih.

Namun hari berikutnya saat peneliti menanyakan pada salah satu awak kapal perahu lain yang sedang bersandar dipelabuhan Muncar, peneliti sempat bertanya kepada salah seorang awak kapalnya, kenapa bapak-bapak ini tidak membawa lawuhan ? Mereka menjawab kasihan pada juragan pemilik perahu, hari ini tidak dapat ikan, cuma 1 keranjang. Untuk menutupi biaya perbekalan saja tidak cukup. Jadi lawuhan sangat ditentukan oleh banyak sedikitnya perolehan hasil tangkapan.



Adapun yang dimaksud dengan Pendapatan bersih/penerimaan bersih, adalah nilai ikan hasil tangkapan/hasil penjualan kotor dikurangi dengan beberapa biaya yaitu biaya perbekalan, biaya angkut dan ongkos timbang, biaya perawatan/cadangan, retribusi TPI, serta lawuhan untuk seluruh awak kapal. Pendapatan bersih tersebut di bagi dua antara juragan darat sebagai pemilik kapal dan awak kapal yang besarnya masing-masing 50 %. Sementara itu besarnya bagi hasil untuk masing-masing awak kapal didistribusikan berdasarkan spesialisasinya. Bagi awak kapal yang memiliki peran khusus akan memperoleh lebih dari satu bagian, seperti halnya juru mudi akan mendapat 5 bagian, juru selam, juru lampu, juru mesin, juru arus dan campoan masing-masing memperoleh 2 bagian, sedangkan awak kapal biasa mendapatkan 1 bagian. Kecilnya distribusi pendapatan yang diterima para nelayan pandhiga kalau dibandingkan dengan juragan pemilik kapal menggambarkan kesenjangan pendapatan yang luar biasa. Suatu contoh ekstrim, apabila sepasang kapal sleret dengan awak kapal sejumlah 41 orang melaut, kemudian memperoleh hasil tangkapan  $\pm 1$  ton dengan harga per kg Rp. 3.000,- maka pendapatan kotoranya sekitar  $1000 \times \text{Rp } 3.000 = \pm \text{Rp. } 3.000.000$ , setelah dikurangi biaya-biaya perbekalan, biaya timbang, angkut, retribusi TPI dan lawuhan sekitar 20 % atau  $\pm \text{Rp. } 600.000$ , maka hasil bersihnya adalah  $\text{Rp. } 3.000.000 - \text{Rp. } 600.000 = \text{Rp. } 2.400.000$ , Maka bagian untuk awak kapal adalah  $\text{Rp. } 2.400.000 : 2$  atau sama dengan Rp. 1.200.000. Jadi juragan darat sebagai pemilik kapal akan memperoleh bagian yang sama yaitu sebesar Rp. 1.200.000,-. Bagian seluruh ABK sebesar Rp. 1.200.000,- tersebut kemudian didistribusikan

pada masing-masing awak kapal sesuai dengan peranan dan spesialisasinya. Sebelum didistribusikan pada masing-masing, terlebih dahulu ditentukan besarnya untuk satu bagian dengan cara membagi bagian hasil bersih seluruh anak buah kapal dengan jumlah bagian dari seluruh awak kapal, sebagai berikut:

Juru mudi memperoleh 5 bagian, juru lampu, juru arus, juru mesin, juru selam, dan campoan masing-masing 2 bagian, sedangkan awak kapal biasa yang berjumlah 35 orang tersebut masing-masing mendapat 1 bagian. Jumlah bagian dari seluruh anak buah kapal adalah; 5 bagian untuk juru mudi, 10 bagian untuk juru lampu, juru arus, juru mesin, juru selam dan *campoan*<sup>5)</sup>, sedangkan 35 bagian untuk 35 orang anak buah kapal biasa, sehingga seluruhnya berjumlah 50 bagian. Jadi 1 bagiannya senilai  $\text{Rp. } 1.200.000 : 50 = \text{Rp. } 24.000,-$ . Oleh karena itu bagian masing-masing ABK adalah:

Tabel 3.7 : Jumlah bagian menurut spesialisasi dan perolehan hasil bersih.

No	Spesialisasi	Jumlah bagian	Jumlah hasil bersih
1	Juru mudi (1 orang)	5 bagian	5 x Rp. 24.000 = Rp. 120.000
2	Juru lampu (1 orang)	2 bagian	2 x Rp. 24.000 = Rp. 48.000
3	Juru arus (1 orang)	2 bagian	2 x Rp. 24.000 = Rp. 48.000
4	Juru mesin (1 orang)	2 bagian	2 x Rp. 24.000 = Rp. 48.000
5	Juru selam (1 orang)	2 bagian	2 x Rp. 24.000 = Rp. 48.000
6	<i>Campoan</i> (1 orang)	2 bagian	2 x Rp. 24.000 = Rp. 48.000
7	ABK biasa (35 orang)	1 bagian	35 x Rp. 24.000 = Rp. 840.000
Jumlah			Rp. 1.200.000

Sumber : Hasil wawancara dengan nelayan.

Berdasarkan distribusi pendapatan tersebut diatas, maka terlihat adanya kesenjangan pendapatan antara juragan darat selaku pemilik kapal dengan awak kapal yang terjun langsung dalam operasi penangkapan ikan. Sedangkan juragan darat selaku pemilik kapal yang berdiam diri dirumah tanpa harus melaut, mendapatkan bagian sebesar Rp. 1.200.000,- Adapun masing-masing ABK hanya menerima Hasil bersih sebagai berikut; untuk juru mudi atau juragan laut sebesar Rp.120.000,- untuk juru mesin, juru lampu, juru arus, juru selam, campoan, masing-masing sebesar Rp.48.000,- Sedangkan untuk awak kapal biasa cuma menerima Rp.24.000 per orang. Ketimpangan tersebut akan semakin besar lagi apabila jumlah ABK perahu semakin banyak, sebab ada jenis perahu sleret di Muncar yang membutuhkan awak kapal lebih dari 50 orang. Untuk lebih jelasnya dibawah ini di-ketengahkan tabel mengenai perbandingan pendapatan antara pemilik kapal dengan masing-masing ABK menurut spesialisasinya sebagai berikut :

Tabel 3.8 : *Perbandingan Pendapatan antara Pemilik Kapal dengan Awak Kapal*

Juragan darat pemilik kapal	Awak kapal (ABK)			Keterangan
	Juragan laut	Juru –juru *	ABK biasa	
Rp. 1.200.000	Rp. 120.000	Rp. 48.000	Rp. 24.000	
1**	10**	25**	50**	Juru mesin, juru lampu, juru arus, juru selam, dan campoan.*  Perbandingan pen dapatan bersih **

Sumber : peneliti (diolah).

Berdasarkan tabel tersebut nampak jelas kiranya, bahwa perbandingan besarnya pendapatan antara juragan darat selaku pemilik kapal dengan nelayan ABK sangat menyolok, pendapatan pemilik kapal/juragan darat 10 kali lebih besar dari pendapatan Juragan laut/juru mudi, (lihat tabel 3.7 kolom 1 dan 2). Sedangkan dibandingkan dengan juru lampu, juru arus, juru selam, juru mesin dan campoan justru lebih menyolok lagi, yaitu 25 kali lipat lebih besar atau 1 berbanding 25 (lihat tabel 3.7 kolom 1 dan 3), lebih menyolok lagi kalau dibandingkan dengan pendapatan awak kapal biasa, ketimpangan pendapatannya sangat menyolok sekali yaitu 50 kali lipat lebih besar atau 1 berbanding 50 (lihat tabel 3.7 kolom 1 dan 4).

Meskipun ketimpangan pendapatan antara pemilik kapal dengan awak kapal sangat menyolok, ternyata sebagian besar nelayan tidak menginginkan perubahan aturan bagi hasil yang sudah berlaku, alasan klasik yang paling dominan adalah bahwa pola bagi hasil yang sudah ada merupakan aturan yang telah umum, artinya aturan pola bagi hasil yang diterapkan sudah melekat pada masyarakat nelayan dan sudah puluhan tahun diterapkan, bahkan menyerupai hukum kebiasaan khas perahu sleret yang hidup di masyarakat sejak masuknya teknologi alat tangkap jenis purse seine di Muncar. Kalau dianalisis secara cermat, sebenarnya permasalahan terletak pada sejauh mana akses yang dimiliki para nelayan terhadap aturan sistem bagi hasil tersebut. Secara rasional, bila permasalahan ketimpangan pendapatan terjadi disebabkan dari aturan sistem bagi hasilnya, semestinya pemecahannya harus merubah aturan tersebut dan atau membentuk aturan baru yang dapat meniadakan ketimpangan pendapatan nelayan.

Namun dalam konteks masyarakat nelayan Muncar tidak sesederhana itu. Sistem bagi hasil yang terkesan timpang tersebut disebabkan oleh faktor-faktor yang kompleks. Faktor-faktor tersebut tidak hanya berkaitan dengan akses nelayan terhadap aturan sistem bagi hasil semata, tetapi juga berkaitan dengan akumulasi modal, serta sistem kepemilikan individu terhadap sarana alat penangkapan ikan termasuk faktor ketidak mandirian nelayan pandhiga. Kondisi ini tentunya akan berimbas kepada para nelayan pandhiga yakni ketiadaan akses untuk merubah aturan sistem bagi hasil yang selama ini dianggap penyebab utama timbulnya ketimpangan.

Sebenarnya sistem bagi hasil tidak selalu berpengaruh negatif. Pengaruh negatif dari sistem tersebut baru tampak apabila pola kepemilikan sarana produksi dikuasai oleh orang seorang yang dalam hal ini juragan darat selaku pemilik kapal secara individu. Sistem bagi hasil akan berpengaruh positif dan meniadakan ketimpangan pendapatan, bilamana pola kepemilikan sarana produksi/kepemilikan kapal adalah sistem kepemilikan secara kolektif.

Apabila dalam sistem pemilikan individu dengan sistem bagi hasil yang berkembang dikalangan masyarakat nelayan mendorong adanya akumulasi modal pada kelompok kecil tertentu (juragan darat) dan ketidak merataan distribusi pendapatan, maka kepemilikan kolektif terhadap sarana produksi memberi kemungkinan yang lebih besar terjadinya pemerataan distribusi pendapatan, sebab kepemilikan kolektif menunjuk pada pembagian hak-hak atas sumber daya dimana beberapa pemilik mempunyai hak yang sama untuk mempergunakan sumber daya tersebut termasuk menikmati hasilnya (Ari Wahyono,1999:75).

Dalam sistem pemilikan individual akumulasi keuntungan dan aturannya bagi hasil dengan sendirinya mengarah pada seorang pemilik alat produksi, maka dengan sistem pemilikan kolektif akumulasi keuntungan dan aturan bagi hasilnya akan

berlaku pada sekelompok pemilik alat produksi secara kolektif. Sebagai contoh, apabila sebuah perahu nelayan yang dioperasikan oleh sekitar 15 orang awak kapal dimiliki oleh mereka secara bersama-sama, maka distribusi pendapatan akan mereka bagi bersama-sama, setidaknya terhadap 15 orang tersebut terjadi pemerataan hasil/pendapatan.

Hasil penelitian yang baru-baru ini dilakukan Puslitbang. ekonomi dan pembangunan Lipi., mengenai nelayan di desa Bulu Juwo menyodorkan kasus yang menarik, yakni sekitar 90 % dari seluruh perahu yang ada di desa tersebut dimiliki secara kolektif oleh 3 sampai dengan 5 nelayan, dengan demikian pemerataan pendapatan tentunya terjadi dikalangan nelayan di desa tersebut. (Masyhuri, Ari Wahyono, 1998:94).

Disini aturan sistem bagi hasil sangat dipengaruhi/ditentukan oleh penguasaan sarana produksi dan atau sistem kepemilikan. Besar kecilnya penguasaan sarana/kepemilikan yang diinvestasikan menentukan besar kecilnya bagian hasil tangkapan. Jadi penghasilan nelayan lebih ditentukan oleh pola bagi hasil tangkapan berdasarkan pada pemilikan sarana penangkapan. Padahal usaha penangkapan ikan khususnya jenis perahu sleret/Purse seine membutuhkan modal yang besar, untuk menguasai sarana produksi alat tangkap tentu saja tergantung dari pemilikan modal usaha, sementara akses nelayan untuk mendapatkan modal dari lembaga keuangan resmi/bank tidak dimiliki oleh para nelayan pandhiga, termasuk akses terhadap pasar. Selama kedua akses tersebut (modal dan pasar) belum bisa diterobos oleh para nelayan pandhiga maka konsep pemilikan modal bersama sulit diwujudkan, dengan demikian sistem bagi hasil model kepemilikan individual akan tetap hidup subur di kalangan nelayan jenis perahu sleret di Muncar.

Dengan demikian ketimpangan pendapatan nelayan sangat dipengaruhi oleh penerapan aturan sistem bagi hasil yang berlaku, sedangkan penerapan sistem bagi hasil dikalangan nelayan sangat tergantung pada sistem penguasaan sarana alat tangkap/sistem kepemilikan.

## 2. Akses masyarakat nelayan dibidang politik.

Masalah kemiskinan dilingkungan masyarakat nelayan merupakan masalah yang krusial yang mengundang perhatian banyak pihak, Faktor-faktor penyebabnya sangat kompleks, bukan hanya semata-mata masalah ekonomi, tetapi berkaitan pula dengan persoalan-persoalan non ekonomi.

Keterbatasan akses dibidang politik dan dampak kebijaksanaan pembangunan juga merupakan sebab-sebab terjadinya kemiskinan dikalangan masyarakat nelayan. Kebijaksanaan modernisasi alat tangkap yang dicanangkan sejak tahun 70 an yang bermaksud untuk meningkatkan mobilitas penangkapan ikan, produksi perikanan dan memperbaiki distribusi penghasilan nelayan, dalam kenyataannya tidak semua nelayan memiliki akses untuk memanfaatkannya. Kekuasaan modal dan kekuatan monopoli pasar yang dimiliki oleh para pengusaha ikan memperlemah posisi tawar menawar nelayan kecil.

Beberapa penelitian mengungkapkan bahwa sejak kebijaksanaan modernisasi perikanan ditetapkan, berangsur-angsur tingkat pendapatan nelayan kecil/tradisional menurun. Kesenjangan sosial ekonomi dikalangan komunitas nelayan semakin melebar, nelayan kecil semakin tak berdaya dan hanya menguntungkan sebagian kecil

nelayan dalam hal ini juragan darat. Kepemilikan individu oleh kelompok pemilik modal atau juragan darat, mendorong nelayan kecil untuk bergabung pada juragan darat sebagai nelayan buruh/Pandhiga. Keadaan ini menjadikan komunitas nelayan terbagi menjadi dua kelompok secara sosial ekonomi, yakni kelompok pemilik kapal atau juragan darat dengan katagori strata ekonomi kaya dan atau kaya sekali, serta kelompok awak kapal atau anak buah kapal yang disebut dengan Pandhiga. Kelompok ini masuk dalam katagori strata ekonomi sedang, miskin dan miskin sekali. Kelompok terakhir ini adalah kelompok yang benar-benar berprofesi sebagai nelayan, (lihat pengertian nelayan menurut UU.No.9/1985 pasal 1 ayat 10) sebab merekalah yang sebenarnya secara riil mengoperasikan sarana penangkapan ikan setiap harinya dan jumlahnya relatif besar dibandingkan dengan kelompok pertama. Melihat keadaan yang demikian sulit dikatakan bahwa kelompok yang benar-benar berprofesi sebagai nelayan tersebut tertimpa kemiskinan, seharusnya ia /nelayan awak kapal merupakan kelompok masyarakat yang sejahtera mengingat sumberdaya laut kita yang besar dan kaya akan potensi ikan. Karena itu diduga keras bahwa kemiskinan nelayan terjadi bukan karena faktor alamiah, melainkan lebih disebabkan oleh masalah struktural. "Konsep kemiskinan struktural menurut Selo Soemarjan, adalah sekelompok masyarakat karena struktur sosial yang ada tidak dapat memanfaatkan sumber daya alam yang sebenarnya tersedia bagi mereka, dan karenanya mereka menjadi miskin (1980:3-9).

Permasalahan kemiskinan struktural juga berkaitan erat dengan pemerataan akses pada sumber daya yang tersedia dan atau kebijaksanaan politik pemerintah

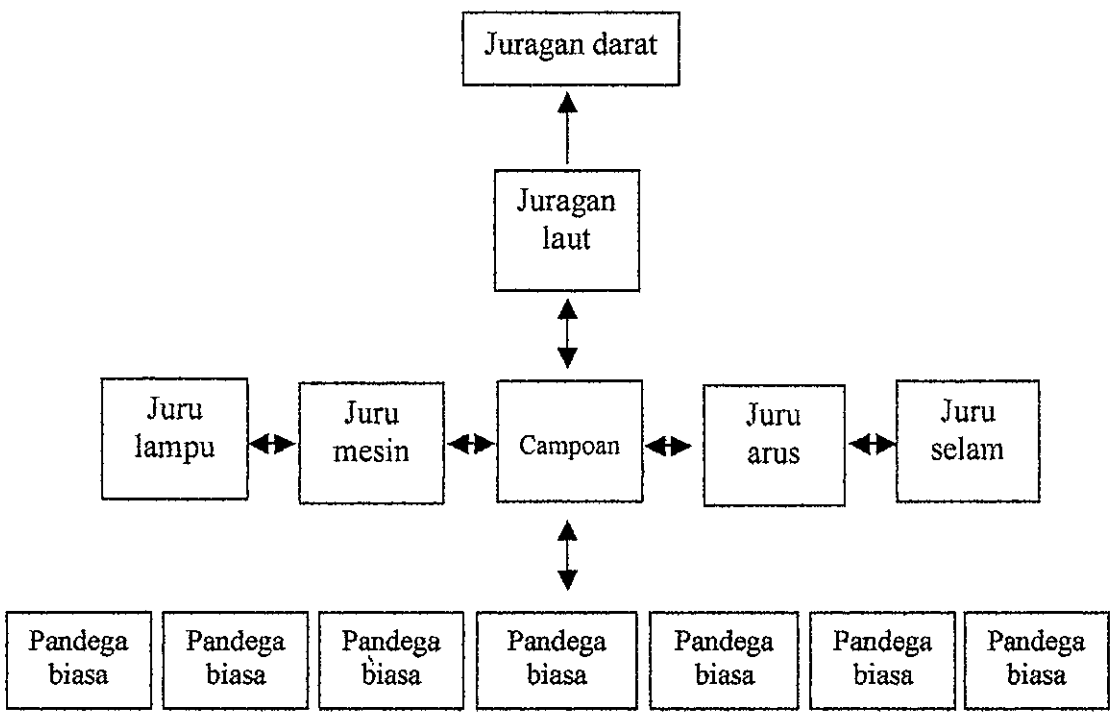


yang kurang menyentuh langsung kepada nelayan. Sebagai contoh kredit perbangkan misalnya, paket kredit bantuan dalam bentuk alat penangkapan, sering jatuh pada orang-orang yang sebenarnya tidak berhak, beberapa kasus yang memperoleh kredit dari bank pemerintah pada umumnya adalah orang-orang yang memiliki jaminan tanah, karena nelayan pandhiga tidak memiliki jaminan tanah, maka juragan daratlah yang banyak memanfaatkannya. Jadi akses terhadap institusi perbankan/permodalan tidak dimiliki oleh para nelayan pandega. Pertanyaan berikutnya adalah apakah nelayan memiliki akses dibidang politik ?

Dalam hal ini dapat dijelaskan melalui struktur organisasi penangkapan ikan. Dalam stuktur organisasi penangkapan ikan, Nelayan pandega berada dalam strata sosial ekonomi terbawah, sedangkan strata tertinggi ditempati oleh juragan darat selaku pemilik kapal. Diantara kelompok awak kapal/pandega, terdapat strata yang didasarkan pada keahlian di kapal, keahlian ini menentukan pola bagi hasil yang diterimanya. Dikalangan nelayan kususnya untuk jenis perahu sleret, juru mudi memiliki kedudukan yang cukup penting dalam organisasi penangkapan ikan, sehingga bagi hasil yang diterimanya berbeda dengan kelompok anak buah kapal lainnya, di bawah juragan laut ada kelompok keahlian yang medapat bagi hasil diatas pandega biasa yaitu juru mesin, juru arus, juru lampu, juru selam dan campoan, sedangkan strata terbawah adalah pandega biasa yang fungsinya di kapal adalah melepas dan menarik jaring. Secara umum barang kali dapat dikatakan bahwa stratifikasi sosial ekonomi masyarakat nelayan mengerucut berbentuk vertikal, hal ini sangat dipengaruhi oleh organisasi penangkapan ikan dan tingkat pendapatan mereka.

Makin strategis posisinya dalam struktur organisasi penangkapan, dan makin besar pendapatan mereka, makin besar pula mereka memperoleh posisi yang tinggi dalam masyarakat, sebaliknya makin kecil pendapatan mereka dan makin tidak strategis peran mereka dalam struktur organisasi penangkapan makin rendah pula posisi mereka dalam masyarakat.

Untuk jelasnya dibawah ini diketengahkan bagan struktur organisasi penangkapan ikan untuk nelayan jenis perahu sleret sebagai berikut :



Bagan 5.1: Struktur Organisasi Penangkapan Ikan. (Sumber: Hasil wawancara diolah)

Dalam struktur organisasi penangkapan ikan, *Juragan darat* menempati posisi teratas dalam pelapisan sosial ekonomi masyarakat nelayan. Kendatipun juragan darat

ini pada umumnya sama sekali tidak terlibat dalam operasi penangkapan ikan dilaut, akan tetapi peranan pentingnya adalah sebagai penyedia modal, pemilik kapal menyediakan segala kebutuhan yang berhubungan dengan perbekalan melaut. Untuk mengoperasikan perahu sleret misalnya juragan darat akan merekrut awak kapal yang biasanya masih mempunyai hubungan keluarga atau keakraban yang menjurus kepada pola nepotisme. Sistem rekrutmen tersebut dimaksudkan untuk menjamin kekompakan dalam bekerja. Pola rekrutmen semacam ini kenyataannya sangat mengefektifkan kerja sama dalam kelompok kerja, ketenangan kerja serta keamanan semua pihak, meskipun telah mulai ada pergeseran secara kuantitas terhadap jumlah saudara atau teman yang direkrut sebagai ABK, tetapi posisi penting dalam suatu organisasi penangkapan tetap ada unsur nepotismenya.

Untuk mengoperasikan kapalnya dilaut, juragan darat menunjuk seorang nahkoda (juragan laut) yang dianggap telah berpengalaman dalam penangkapan ikan untuk memimpin dalam perjalanan dilaut dan bertanggung jawab dalam organisasi kelompok penangkapan. Berhasil tidaknya dalam menangkap ikan biasanya sangat ditentukan dari kemampuan nahkoda (juragan laut) dalam mengarahkan kapal ketempat-tempat yang diperkirakan banyak ikannya. Ia merupakan orang kepercayaan pemilik kapal yang dianggap memiliki keunggulan dan telah berpengalaman dalam kelompok organisasi penangkapan ikan. Oleh karena itu dalam keseluruhan struktur organisasi penangkapan ikan, ia menduduki posisi kedua. Namun dalam kelompok awak kapal ia menduduki posisi teratas, yaitu bertindak sebagai pemimpin anak buah kapal dalam melakukan perjalanan mencari ikan. Jadi

juragan laut (Nahkoda) menduduki strata tertinggi dalam organisasi kerja di laut. Lapisan berikutnya yang dianggap mempunyai kemampuan cukup penting adalah juru mesin, juru lampu, juru arus, juru selam dan kampoa. Kelompok ini kedudukannya dalam organisasi penangkapan ikan dibawah juragan laut, tetapi diatas pandega biasa. Pandega biasa dalam struktur organisasi penangkapan berada pada struktur paling bawah, yang fungsinya dikapal adalah melepas dan menarik jaring dalam proses penangkapan ikan.

Kelompok awak kapal, mulai dari juragan laut sampai dengan pandega biasa bekerja sepanjang jam dan hari , kelompok ini tidak pernah memikirkan soal pemasaran, juga tak mau pusing soal modal, termasuk perbekalan melaut, sebab urusan yang berkaitan dengan modal dan pemasaran sudah menjadi tanggungan juragan darat, yang penting bagi dia adalah memburu ikan, menangkapnya, dan berupaya agar dapat membawa pulang hasil tangkapan sebanyak mungkin, dengan harapan mendapatkan bagi hasil yang setimpal.

Dari gambaran tersebut, kiranya jelas bahwa akses dibidang ekonomi (modal dan pasar) maupun akses dibidang politik kurang dimiliki oleh para nelayan pandhiga. Semua urusan yang menyangkut kepentingan pandhiga diserahkan pada juragan darat lewat juragan laut sebagai pucuk pimpinan dalam organisasi penangkapan ikan.

Keterbatasan akses para nelayan pandhiga kepada institusi pemerintah (ekonomi politik) membuat nelayan terpinggirkan. Konsekuensinya dalam pelaksanaan program-program pembangunan selama ini, nelayan ditempatkan bukan sebagai subyek yang melakukan pembangunan, tetapi obyek atau sasaran pembangunan. (Pramono,1997).

Mobilitas sosial vertikal keatas di kalangan masyarakat nelayan sangat terbatas, dan apabila ada, mobilitas tersebut berjalan sangat lamban. Awak kapal misalnya yang telah berpengalaman dan mempunyai keterampilan yang menonjol dapat berubah status dari ABK biasa menjadi juragan laut/juru mudi. Dengan status yang baru ini ia mendapatkan kesempatan untuk memperoleh hasil yang lebih banyak, mengingat juru mudi atau nahkoda/juragan laut dalam sistem bagi hasil memperoleh 5 bagian lebih banyak dari pendhiga biasa, belum lagi termasuk bonus-bonus dari juragan darat manakala hasil tangkapannya memuaskan. Apabila ia berlaku hemat dan tidak berfoya-foya, maka dari bagi hasil tangkapan yang lebih banyak, dia dapat mengumpulkan uang untuk membeli sarana penangkapan atau kapal sendiri. Berdasarkan hasil wawancara secara mendalam dengan salah satu nelayan sukses di Muncar, ia mengaku bahwa keberhasilannya sebagai juragan darat saat ini melalui proses yang panjang, dimulai dari ABK biasa, kemudian dipercaya sebagai nahkoda/juragan laut, hasil yang diterima ditabung sedikit demi sedikit hingga mencukupi untuk membeli kapal sleret sendiri. Kapal yang mereka miliki sekarang dinahkodai sendiri, artinya disamping sebagai pemilik kapal ia sekaligus merangkap sebagai nahkoda, sampai penelitian ini-ber-langsung yang bersangkutan tetap sebagai nahkoda dari kapal miliknya sendiri. (Wawancara, dengan H.Lutfi. nelayan sukses). Kini Ia telah memiliki akses di bidang permodalan dan pasar, ia juga memiliki akses di bidang politik, sebab pendapat dan saran yang ia ajukan pada instansi yang terkait sehubungan dengan pembangunan masyarakat nelayan banyak diperhatikan oleh

aparatus pengambil kebijaksanaan. Dengan demikian makin strategis posisi seseorang dalam organisasi kerja dan makin besar pendapatan mereka, makin besar pula kemungkinan mereka menempati posisi yang tinggi dalam pelapisan masyarakat, sebaliknya semakin tidak strategis peran mereka dalam organisasi penangkapan ikan dan semakin kecil pendapatan mereka, semakin rendah pula posisi mereka dalam pelapisan sosial, hal ini semua akan berpengaruh pada kepemilikan akses baik di bidang ekonomi maupun politik.

Berhubung nelayan pandhiga/awak kapal sudah terlalu sibuk dengan urusan penangkapan ikan, dan memang berburu ikan di laut banyak menguras waktu dan tenaga, maka nelayan pandhiga umumnya kurang memiliki akses di bidang politik, sebaliknya berhubung juragan darat selaku pemilik modal dan pada umumnya merangkap sebagai pengusaha ikan, ia lebih menguasai akses di bidang ekonomi-politik.

**B. Bentuk-bentuk pengungkapan dan penyaluran kepentingan yang dilakukan Masyarakat nelayan dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum.**

Dimuka telah diuraikan secara panjang lebar mengenai akses masyarakat nelayan, bahwa masyarakat nelayan tidak memiliki akses dalam proses pembentukan hukum yang berkaitan dengan usaha di bidang perikanan, baik kepentingan ekonomi maupun politik. Tiadanya akses dalam pembentukan aturan hukum tersebut bukan berarti ia sama sekali berada dalam posisi yang tidak berdaya berhadapan dengan pemerintah atau elit kekuasaan, sehingga mereka tidak bisa mempengaruhi atau memberikan andil dalam proses pembentukan/penentuan aturan hukum di bidang perikanan.

Tesis bahwa bahwa nelayan, khususnya nelayan kecil, pandhiga dan atau nelayan tradisional lemah, bodoh, malas, atau tak berdaya nampaknya tidak sepenuhnya dapat diterima. Mengingat nelayan bekerja sepanjang jam dan hari kerja tak kenal waktu, dalam setahun nelayan rata-rata melaut sebanyak dua ratus hari, yaitu seluruh hari yang memungkinkan mereka melaut. Pada saat-saat masa libur melaut atau masa terang bulan mereka tidak melaut, tetapi ia gunakan waktu tersebut untuk memperbaiki jaring sebagai persiapan melaut pada sat-saat bulan mulai gelap atau musim petengan .

Diantara mereka ada yang menangkap ikan malam hari, dan juga siang hari (*one way fishing*) dan ada pula penangkapan ikan yang dilakukan berhari-hari. Apabila ia menangkap ikan disiang hari mereka umumnya berangkat di pagi hari dan sore hari baru mendarat, sedangkan apabila menangkap ikan malam hari maka ia berangkat sekitar jam tiga sore dan mendarat hari berikutnya sekitar jam 4-6 pagi, melihat pola kerja seperti itu sulit dikatakan bahwa nelayan malas bekerja.

Pandangan bahwa nelayan itu miskin, juga tidak semuanya benar, sebab ada juga nelayan yang sukses seperti H. Lutfi, Ia memulai kesuksesannya dari bawah, diawali dari pandhiga biasa, kemudian meningkat ke juru mudi, dan berkat ketekunannya menghemat, lama kelamaan mampu membeli kapal sleret sendiri, maka berhasillah ia menjadi juragan darat. Kendatipun statusnya sudah meningkat, kapal yang ia miliki tetap dikemudikan sendiri bersama anak buah kapalnya yang ia rekrut dari teman-temannya dahulu dan kerabatnya. Kini ia menjadi nelayan sukses yang cukup kaya, punya rumah bertingkat beserta perabotan rumah tangga yang cukup

bagus, didalam garasinya terdapat mobil panther dan bahkan bersama istrinya telah menunaikan Ibadah haji. Ia juga mampu menguliahkan anak-anaknya keperguruan tinggi di kota besar. Orang-orang kaya semacam H.Lutfi di Muncar cukup banyak, bahkan kalau kita memasuki daerah nelayan di Muncar terkesan bahwa masyarakat nelayan Muncar memiliki tingkat kesejahteraan yang tinggi. Disana banyak nelayan yang berhasil dan terlihat kaya raya, seperti H. Matlak, H.Yusuf, H. Zainullah dan masih banyak lagi lainnya yang menurut pengamatan peneliti kekayaannya melebihi kekayaan seorang pejabat negara setingkat Bupati atau Gubernur.

Tudingan bahwa nelayan tidak berdaya atau tidak memiliki akses dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum dan penentuan kebijaksanaan pemerintah juga tidak semuanya benar, sebab hal ini dapat dibuktikan oleh adanya sikap kritis dari kelompok-kelompok nelayan yang memprotes terhadap berbagai kebijaksanaan pemerintah yang mereka anggap tidak adil atau menyudutkan kepentingan ekonomi politik para nelayan. Dalam kondisi yang demikian para nelayan berusaha memperjuangkan kepentingannya menurut cara-cara mereka sendiri. Cara-cara kritis yang sering digunakan biasanya diungkapkan dalam bentuk protes, unjuk rasa, demonstrasi atau cara cara lain yang bersifat destruktif seperti; pengrusakan, pembakaran dan lain sebagainya. Bentuk pengungkapannya biasanya disalurkan lewat kelompok-kelompok kepentingan yang bersifat anomic atau kelompok non assosional maupun kelompok institusional serta kelompok assosional dan lain-lain.

Beberapa kasus sederhana tetapi nyaris menimbulkan sebuah peristiwa besar sering terjadi di Muncar, seperti kasus 30 September 1974 yang pernah diteliti dan



ditulis oleh Emerson. Selama peneliti berada dilapangan, kasus unjuk rasa semacam ini sudah ditemukan sebanyak tiga kali. Untuk memperoleh gambaran yang lebih kongkrit, berikut diketengahkan salah satu kasus unjuk rasa yang sempat peneliti ikuti secara seksama dilapangan sebagai berikut :

Pada tanggal 5 februari 2000, terjadi unjuk rasa di Muncar, tepatnya pada hari Sabtu sekitar pukul 10 siang pada saat penelitian sedang berlangsung, ratusan nelayan mendatangi kantor kepala desa Kedungrejo kecamatan Muncar, menuntut agar nelayan andon (pendatang) yang berasal dari Tuban untuk segera dipulangkan. Pasalnya para nelayan andon itu menggunakan kapal yang secara teknis memiliki teknologi yang lebih canggih di banding perahu sleret yang biasa digunakan oleh para nelayan Muncar.

Menurut para nelayan, puluhan kapal pendatang dari tuban itu membuat para nelayan Muncar menjadi resah, sebab cara penangkapannya menggunakan lampu sukle yang cukup banyak. Pertemuan yang juga dihadiri wakil dari nelayan andon itu, pada awalnya berjalan mulus, namun ketika para nelayan menuntut agar nelayan andon segera dipulangkan , suasana menjadi tegang. Juru bicara nelayan Masturi mengatakan, pada awalnya nelayan di Muncar kehidupannya aman-aman saja, namun setelah datangnya nelayan andon dengan beberapa jumlah kapalnya membuat ketenangan nelayan terusik. Sehingga kata Masturi, ia mengharapkan pada pihak yang berwenang untuk segera memulangkan para nelayan andon ini secepatnya. Kami tidak menginginkan ada hal-hal yang dapat merusak kehidupan nelayan Muncar nantinya, katanya yang diikuti dengan tepuk tangan nelayan lokal yang

mendatangi kantor desa. Sementara tokoh nelayan yang lain Nurhali malah mengancam dengan mengatasnamakan nelayan Muncar, ia mengatakan kalau nelayan andon itu masih ada di Muncar, maka seluruh nelayan akan menolak membayar retribusi. Suasana pertemuan semakin panas, ketika wakil dari nelayan andon H. Gozali mengatakan, ia memang mendatangkan kapal-kapal itu tetapi sebelumnya ia telah mendapat izin dari dinas perikanan. Hal ini juga berdasarkan kesepakatan KUD dan markas Angkatan Laut Muncar dimana pada pertemuan sebelumnya nelayan andon diperbolehkan dengan jumlah kesepakatan 13 unit. Kalau begitu sumber persoalan ini adalah dinas perikanan, sebab dialah yang mendatangkan kapal-kapal Andon lebih dari 13 itu, seraya meneriakkan kata-kata setuju yang disambut oleh nelayan yang lain. Kepala desa Kedungrejo H.M.Abbas menanggapi tuntutan itu, ia menerimanya karena memang tuntutan dari para nelayan. Karena para nelayan memang meminta agar nelayan andon ini dipulangkan, maka ia setuju saja, mengingat hal ini memang tuntutan dari warga katanya.

Sedang Chairil Anwar dari dinas perikanan saat dimintai komentarnya tentang kedatangan nelayan andon ini karena ada izin dari pihaknya. Ia tidak bisa membantah, sebab yang dilakukan itu berdasarkan kesepakatan dari bawah. Katanya, para nelayan juga hadir dalam pertemuan itu termasuk Danlanal, Muspika Muncar, Dinas perikanan dan perangkat desa Kedung Rejo. Dikarenakan belum ada kesepakatan yang bulat maka acara penyelesaian unjuk rasa akan diselesaikan pada hari berikutnya, termasuk mencari solusi yang tepat bagi kedua belah pihak.

Pertanyaannya sekarang adalah mengapa peristiwa unjuk rasa itu terjadi, serta bagaimana solusinya ?

***Rangkaian dan analisis sebab peristiwa.***

Pada sekitar bulan-bulan oktober 1999 sampai dengan bulan Januari 2000, nelayan Muncar menemui masa paceklik, artinya suatu masa dimana musim ikan mengalami penurunan, sehingga para nelayan pada waktu itu sulit mendapatkan ikan sebagaimana yang diharapkan. Diperkirakan musim paceklik itu terus berlanjut sampai bulan April atau istilah nelayan bulan Suro (bulan jawa) yang biasanya bulan suro tersebut para nelayan mengadakan upacara petik laut. Suatu upacara adat, dimana para nelayan percaya bahwa setelah upacara petik laut tersebut nelayan meyakini akan terjadi musim ikan / panen raya bagi para nelayan, setelah mengalami musim paceklik.

Pada waktu musim paceklik yang berkepanjangan tersebut banyak juragan darat termasuk Anak buah kapalnya tidak mendapatkan hasil tangkapan yang memadai. Setiap kali melaut tidak pernah membawa hasil tangkapan dan demikian seterusnya, bahkan para pemilik kapal banyak yang merugi (hasil tangkapan ikan tidak sebanding dengan biaya operasional). Untuk menutupi biaya operasional sebagian juragan darat mencoba mendatangkan kapal dari Tuban yang secara teknis memiliki teknologi yang lebih canggih yang dilengkapi dengan lampu sople agar ikan berdatangan kesorot lampu yang diarahkan kedasar laut. Al hasil kapal andon tersebut selalu mendapatkan hasil tangkapan, dibanding perahu sleret yang selalu merugi.

Berdasarkan rangkain peristiwa tersebut, ternyata penyebab terjadinya unjuk rasa tersebut sangat kompleks. Disamping karena kedatangan nelayan andon, juga karena unsur kecemburuan sosial. Kedua faktor tersebut berdasarkan hasil wawancara peneliti menjadi penyebab yang dominan terjadinya unjuk rasa. Faktor lain yang tidak kalah pentingnya menurut analisis peneliti adalah faktor kebijaksanaan elit kekuasaan, dalam hal ini keputusan aparat terkait tentang penerbitan perijinan.

Jawaban-jawaban yang muncul di Muncar, semuanya mengandung kontras antara kerangka acuan kedatangan nelayan andon atau karena faktor kecemburuan sosial. Jawaban utama yang beredar pada waktu itu, dan yang akan kita coba uji adalah bahwa peristiwa unjuk rasa tersebut dikarenakan kedatangan nelayan andon dari Tuban yang kemudian menimbulkan kecemburuan sosial, benarkah demikian ?

Dengan kedatangan nelayan andon bisa dimengerti, karena peristiwa unjuk rasa tersebut yang menjadi tuntutan utamanya adalah pemulangan nelayan Andon ke daerah asalnya dalam hal ini Tuban. Namun kalau menengok kebelakang sejarah nelayan Muncar, sebenarnya sebagian besar nelayan Muncar itu sendiri berasal dari suku madura yang kemudian menetap menamakan diri sebagai nelayan lokal. Sebenarnya nelayan Muncar pada awalnya juga merupakan nelayan andon pula. Nelayan pada umumnya bila keadaan sepi ikan, juga sering melakukan hal yang sama, yaitu andon kedaerah lain yang dapat menghasilkan ikan. Jadi dalam kehidupan nelayan sebenarnya andon merupakan kebiasaan para nelayan dimanapun, mengingat sumber daya laut merupakan milik bersama (*Common property*) dimana setiap orang mempunyai akses untuk mengeksploitasinya asalkan mendapatkan surat ijin resmi dari

pejabat terkait. Disini ternyata nelayan andon dari Tuban tersebut telah mengantongi surat ijin dari pejabat setempat dalam hal ini dinas perikanan, serta adanya kesepakatan KUD serta Dan Pos AL Muncar. Jadi hipotesis yang dikaitkan dengan keberadaan nelayan andon disini terbantah.

Dugaan yang muncul kemudian adalah adanya sekelompok orang tokoh nelayan tertentu yang mendalangi, mengorganisir serta menghasut para nelayan lokal sehingga terjadi peristiwa unjuk rasa juga sangat mungkin, mengingat ide mendatangkan kapal Andon juga dari sebagian tokoh nelayan/juragan darat yang mencoba menggunakan teknologi model perahu andon Tuban barang kali lebih cocok pada musim paceklik di Muncar. Dan ternyata perahu model andon dari Tuban tersebut dimusim paceklik lebih menguntungkan daripada model perahu sleret purse saine Muncar yang belakangan sering merugi. Keberhasilan teknologi andon ini membuat sebagian tokoh nelayan Muncar mencoba mencari terobosan baru untuk mendatangkan perahu Andon lebih banyak beserta perijinannya dilengkapi sekaligus. Sejumlah 13 kapal model andon yang beroperasi lengkap dengan ijinnya berhasil mendomkrak pendapatan nelayan. Beberapa juragan darat dan tokoh nelayan lokal juga mengikuti jejak tersebut yang akhirnya menggelembung jumlahnya, sehingga mencapai kurang lebih 23 buah. Disini baru timbul kecemburuan sosial sehingga terjadi perang antar tokoh dan puncaknya meletuslah unjuk rasa tersebut.

Berdasarkan wawancara peneliti dengan para tokoh nelayan dan LSM yang ikut meliput jalannya pertemuan dalam rangka mencari solusi yang terbaik terhadap kasus unjuk rasa tersebut dapat disimpulkan bahwa kasus tersebut pada hakekatnya

merupakan persaingan antar tokoh nelayan yang setuju terhadap teknologi perahu Andon dengan tokoh yang tetap mempertahankan teknologi perahu sleret, kendatipun dalam keadaan musim paceklik sulit mendapatkan hasil. Teknologi perahu andon dari Tuban memang lebih efisien dan canggih dengan awak kapal lebih sedikit  $\pm 15$  ABK, menggunakan lampu sogle diarahkan ke dasar laut agar ikan berdatangan ke arah sorot lampu. Setelah terasa terkumpul baru jaring dilepaskan dengan menggunakan mesin yang telah disiapkan untuk teknologi itu. Model teknologi perahu andon itu ternyata lebih menguntungkan dan terbukti setiap kali melaut para nelayan andon pasti memperoleh hasil tangkapan yang memadai, dibanding teknologi perahu sleret milik nelayan Muncar yang beberapa bulan musim paceklik ini selalu merugi. Salah satu perbedaan prinsip dengan perahu sleret adalah bahwa perahu andon dalam menangkap ikan menggunakan model menjemput bola sedangkan sleret mengejar bola.

Disini nampaknya faktor kecemburuan sosiallah yang memicu terjadinya peristiwa unjuk rasa tersebut. Kendatipun kelihatannya sepele, tetapi kalau tidak segera diatasi dengan mencari solusi yang terbaik, tidak mustahil akan memicu tindakan-tindakan yang destruktif seperti pengrusakan, atau pembakaran. Hal lain yang masih merupakan pertanyaan di benak peneliti, adalah bahwa peristiwa unjuk rasa tersebut yang menjadi penyebabnya adalah mengenai kebijaksanaan instansi terkait dalam hal ini dinas perikanan selaku pejabat pemberi ijin, termasuk kesepakatan KUD Mino Blambangan serta instansi terkait lainnya seperti Camat

ataupun Dan.Pos TNI AL setempat juga sedikit banyak ikut andil dalam proses perijinan. Nampaknya para pejabat terkait sudah hampir kehilangan akal untuk mengendalikan nelayan Muncar yang selama satu setengah tahun lebih ini tidak mau membayar ritribusi.

Berdasarkan data BPPPI serta KUD, sejak bulan Agustus 1998 sampai dengan sekarang (Mei 2000), nelayan Muncar tidak mau diajak kompromi dalam hal pembayaran retribusi yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Pasalnya para nelayan Muncar berpegangan pada Intruksi Mendagri No 10 tahun 1998 tentang pencabutan peraturan daerah Tkt. I dan Tkt .II tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Didalam intruksi mendagri tersebut secara tegas mengintruksikan untuk mencabut dan menghentikan retribusi tempat pelelangan ikan (C.8) terhitung mulai tanggal 21 mei 1998. (terlampir). Intruksi Mendagri itu juga dimuat dalam mass media dalam kolom kusus. Yang mengatakan bahwa “pungutan Dati I dan Dati II yang harus segera dicabut diantaranya adalah Retribusi tempat pelelangan ikan”. (Jawa pos, 9 April 1998)

Nelayan Muncar menganggap dengan bergulirnya era reformasi, Perda. tentang retribusi tempat pelelangan ikan selama ini dianggap sebagai salah satu Perda. yang mengakibatkan ekonomi biaya tinggi, atau “ Perda High cost”. Sehingga para nelayan menyambutnya dengan antusias dan saat itu juga ia tidak membayar retribusi pelelangan ikan. Padahal sebenarnya intruksi Mendagri tersebut sudah tidak berlaku, setelah dikeluarkannya keputusan gubernur Jawa Timur No. 14 tahun 1998 tentang Retribusi pasar grosir penyelenggaraan pelelangan ikan yang

DET-POSTAK-UNDATA

telah disahkan dengan Kep. Mendagri. Tanggal 12 April 1999 No. 974.35-303 dan diundangkan dalam lembaran daerah Propinsi Dati. I Jawa Timur tanggal 26 April 1999 No. 4 Tahun 1999 seri B. Dugaan keterkaitan Dinas perikanan, KUD, camat dan instansi terkait lainnya bisa diterima dan masuk akal, mengingat selama ini aparat instansi terkait tersebut menemui kesulitan menghadapi nelayan Muncar, yang enggan dan bahkan tidak mau lagi membayar retribusi pelelangan ikan, padahal dasar hukum penarikan retribusi tersebut sudah jelas. Hal ini diperkuat oleh daerah-daerah pesisir lain yang juga telah melaksanakan pembayaran retribusi yang sama.

Dinas perikanan dalam hal ini BPPPI termasuk KUD sudah beberapa kali mengumpulkan para nelayan untuk diberi penyuluhan, namun setiap kali diundang para nelayan tidak pernah hadir. Diduga ada beberapa tokoh nelayan yang sengaja memelopori, agar tidak mau hadir apabila ada undangan dari aparat yang bermaksud menghidupkan kembali penarikan retribusi tempat pelelangan ikan. Hal ini sesuai dengan penuturan beberapa tokoh nelayan, yang mengatakan bahwa setiap kali ada undangan pertemuan dengan instansi terkait, para nelayan tidak pernah ada yang hadir, ia khawatir kalau pertemuan tersebut akan diblokkan pada upaya menghidupkan kembali retribusi tempat pelelangan ikan.

Berdasarkan data laporan tahunan yang ada di BPPPI Muncar, perolehan retribusi pelelangan ikan tahun 1997 sebesar Rp. 153.334.968,5,- padahal jumlah perolehan senyatanya biasanya lebih besar dari jumlah laporan diatas kertas. Kekecewaan aparat terhadap ketidaksadaran nelayan untuk memberikan sebagian hasilnya dalam bentuk retribusi merupakan suatu hal yang wajar, mengingat berbagai



fasilitas yang disediakan pemerintah, toh akhirnya juga akan dikembalikan lagi pada masyarakat pengguna, dalam bentuk fasilitas lain kepada nelayan. Kekecewaan aparat ini sempat diutarakan oleh Camat, Pengurus KUD Mino Blambangan serta kepala BPPPI Muncar.

Beliau sangat menyayangkan keluarnya instruksi Mendagri No. 10 tahun 1998 yang menghentikan pemungutan retribusi tempat pelelangan ikan, yang imbasnya sampai sekarang. Menurutnyanya sejak keluarnya intruksi tersebut daerah Kehilangan. pendapatan dari sektor perikanan yang setiap tahunnya dapat diperoleh dari penarikan retribusi pelelangan ikan di wilayah Muncar sebesar kurang lebih Rp. 150.000.000,- (Seratus lima puluh Juta Rupiah). Langkah aparat terkait dalam memberikan ijin pada nelayan andon di Muncar diduga erat hubungannya dengan kesediaannya untuk memberikan retribusi, sebab ditempat asal nelayan andon retribusi semacam itu sudah merupakan kewajiban nelayan. Ini semua sempat terlontar pada waktu peristiwa unjuk rasa tanggal 5 Februari 2000, dimana salah satu pengunjuk rasa Pak. Nurhali yang mengatasnamakan nelayan muncar akan menolak membayar retribusi, mana kala nelayan andon tidak segera dipulangkan. Setelah ditelusuri ternyata yang bersangkutan tercatat sebagai salah satu anggota badan pengawas (BP).KUD Mino Blambangan.

Hal senada juga sempat dilontarkan dinas perikanan pada waktu memberi sambutan pada pertemuan mencari solusi terbaik peristiwa unjuk rasa terhadap nelayan andon, ia mengusulkan agar  $\pm$  18 perahu andon yang telah mendapatkan ijin

bisa terus operasi, sedangkan puluhan perahu andon lain yang belum ada ijin harap dengan suka rela untuk kembali ke Tuban. Kendatipun mendapatkan tantangan dari para nelayan, akhirnya atas kesepakatan para wakil kelompok kepentingan yang dimediasi oleh tokoh nelayan netral M.Mursid menghasilkan kesepakatan sejumlah 13 perahu jenis andon yang berijin dan milik nelayan Muncar sajalah yang boleh beroperasi, sedangkan sisanya harus segera dipulangkan ke tempat asal. Keputusan menyetujui sejumlah 13 perahu jenis andon ini mempunyai dampak yang strategis, artinya ketigabelas perahu jenis andon yang telah mendapatkan ijin dari dinas perikanan tersebut merupakan pembuka jalan untuk memulai pengenaan retribusi pelelangan ikan. Sebab bagaimanapun pemberian ijin operasional dari dinas perikanan tersebut mesti berkaitan dengan kesanggupan nelayan andon untuk membayar retribusi pelelangan ikan. Strategi yang cukup bagus manakala aparat hendak menghidupkan kembali retribusi pelelangan ikan, sebab nelayan andon saja mau menyisihkan pendapatannya untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan perikanan melalui pembayaran retribusi, apalagi nelayan lokal yang merasa ikut memiliki, tentu akan tergerak untuk berpartisipasi dalam pembangunan perikanan melalui retribusi, sebab membayar retribusi merupakan kewajiban bersama para nelayan, yang sebagian hasilnya akan dikembalikan lagi dalam bentuk bangunan fisik atau lainnya.

Berkaitan dengan retribusi, sebenarnya para nelayan menyadari sepenuhnya akan kewajibannya membayar retribusi. Para nelayan sadar bahwa pada akhirnya ia akan dikenakan retribusi. Ia juga mengetahui bahwa daerah-daerah nelayan lain

seperti Tuban, Probolinggo, Madura, Puger, Situbondo dan lain-lain semuanya dikenakan retribusi yang sama. Hal ini nampak dari ucapan H. Lutfi nelayan sukses di dukuh Sampangan Muncar, pada waktu diwawancarai ia sempat melontarkan pernyataannya sebagai berikut; sebenarnya nelayan tidak keberatan membayar retribusi, asal perolehannya dilaporkan secara transparan pada nelayan selaku pembayar retribusi. Secara panjang lebar beliau memberitahukan tentang besarnya kekayaan KUD yang didapat dari penarikan retribusi yang semula sangat banyak, namun oleh oknum pengurusnya dihabiskan untuk keperluan yang tidak jelas. Andaikata tanah yang tersisa sekarang tidak diwakafkan, mungkin semuanya akan terjual habis oleh oknum pengurus KUD dengan dalih membayar hutang tunggaaan kredit. Ucapan ini merupakan protes para nelayan terhadap aparat terkait, (makna simbolis) maksudnya ia tidak keberatan untuk membayar retribusi, asal imbal jasa yang telah diberikan diwujudkan dalam bentuk nyata yang dapat dinikmati oleh para nelayan, sebagai contoh untuk pemberian pinjaman modal, penyediaan sarana alat tangkap, dan lain-lain kebutuhan para nelayan sehari-hari yang berkaitan dengan perbekalan melaut, dan bukan untuk dihabiskan untuk keperluan oknum pengurus.

Akhirnya semua dugaan yang menjadi penyebab terjadinya peristiwa unjuk rasa tersebut ternyata sangat kompleks, rasa iri hati/kecemburuan sosial terhadap nelayan andon ternyata paling dapat diterima oleh kebanyakan orang, disamping itu perwujudan perlawanan sebagian tokoh nelayan terhadap kebijaksanaan aparat terkait yang berhubungan dengan perijinan juga sedikit banyak punya andil penyebab peristiwa unjuk rasa. Hal lain yang patut diduga adalah memang ada unsur

kesengajaan dari elit kekuasaan untuk menyadarkan para nelayan terhadap kewajiban membayar retribusi. Hal terakhir ini perlu digali secara lebih mendalam, apakah dibalik peristiwa unjuk rasa tersebut memang ada unsur kesengajaan yang telah dirancang dengan maksud dapat menggugah kesadaran masyarakat nelayan terhadap kewajiban membayar retribusi. Yang jelas bentuk-bentuk pengungkapan dan penyaluran kepentingan yang dilakukan masyarakat nelayan dalam mempengaruhi proses pembentukan atau perubahan hukum yang berkaitan dengan bidang perikanan diungkapkan dalam bentuk protes menurut cara-cara mereka sendiri melalui kelompok-kelompok kepentingan yang dirasa bisa memperjuangkan kepentingan para nelayan, disamping cara-cara lain seperti tindakan destruktif yang mengarah pada pengrusakan, pembakaran dan lain sebagainya sering dilakukan para nelayan demi tersalurkan aspirasi yang mereka perjuangkan. Berbagai kasus serupa sering ditemukan dalam komunitas nelayan dalam memperjuangkan kepentingan ekonomi maupun politik, yang jelas keterbatasan akses baik di bidang ekonomi maupun politik di kalangan nelayan ternyata tidak mengurangi niatnya untuk mengungkapkan persoalan-persoalan yang menyangkut kepentingan nelayan. Sedangkan yang menyangkut penyampaian aspirasi biasanya disalurkan lewat kelompok-kelompok kepentingan baik melalui jalur organisasi formal maupun yang sifatnya tidak formal.

**C. Peranan kelompok-kelompok kepentingan dan upaya yang dilakukan untuk mempengaruhi proses pembentukan hukum.**

Menurut Dahrendorf, "Kelompok kepentingan merupakan sekumpulan orang yang berhubungan secara teratur, baik yang mempunyai struktur organisasi yang jelas

ataupun tidak mempunyai struktur, dan mempunyai kepentingan yang sama untuk diperjuangkan” (1986;221-223).

Menurut Gabriel A. Almond, Kelompok kepentingan dapat mencakup perkumpulan yang tidak mendasarkan pada struktur organisasi yang jelas seperti kelompok anomik yang muncul secara spontan tanpa nilai dan norma yang mengaturnya atau kelompok non assosional yang jarang terorganisir dengan rapi baik organisasinya maupun aktifitas-nya, dan perkumpulannya yang didasarkan pada struktur organisasi yang jelas seperti kelompok institusional yang bersifat formal dan mempunyai fungsi politik atau sosial atau kelompok assosional yang dibentuk berdasarkan kesamaan profesi dan menggunakan staf yang bekerja secara penuh untuk merumuskan kepentingan dan tuntutan (1991;53-56).

Adapun unsur yang harus ada dalam kelompok kepentingan adalah adanya kepentingan atau pamrih yang akan diperjuangkan agar menjadi bagian kebijaksanaan pemerintah. Kepentingan tersebut dapat mencakup kepentingan yang bersangkutan, atau kepentingan kelompok lain dalam masyarakat.” Kepentingan adalah unsur dari kehidupan sosial, dan kehidupan sosial sering melahirkan konflik struktural”. (Ian Craib, 1984:91). Dalam kaitannya dengan proses pembentukan hukum, konflik kepentingan yang diperjuangkan itu dikehendaki menjadi bagian ketentuan dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk pemerintah. Terdapat beberapa cara untuk memperjuangkan kepentingan agar dapat diterima oleh pemerintah yaitu:

(1). Dengan cara Demonstrasi atau tindakan kekerasan. Cara ini cenderung digunakan kelompok kepentingan anomik terutama jika sistem komunikasi politik yang ada tidak memungkinkan mereka mengadakan kontak langsung dengan instansi pengambil keputusan/pembentuk hukum, karena organisasi politik yang ada tidak mewakili kepentingan mereka untuk menyampaikan kepentingannya.

Sebagaimana telah diuraikan dalam sub bab B, Tentang bentuk-bentuk pengungkapan yang dilakukan masyarakat nelayan muncar dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum dan Kebijakan publik, ternyata selama penelitian berlangsung telah terjadi beberapa kali unjuk rasa kelompok nelayan lokal dengan menempuh tindakan destruktif terhadap nelayan andon. Cara-cara demonstrasi yang mengarah pada tindakan kekerasan tersebut merupakan salah satu bentuk tuntutan untuk memperjuangkan kepentingannya agar diterima oleh instansi pembentuk hukum yang berwenang menentukan kebijakan. Dalam hal kasus unjuk rasa terhadap nelayan andon tersebut ternyata telah terbukti keefektifannya, kendatipun tidak semua tuntutannya terpenuhi. Yang jelas solusi terbaik telah diupayakan semaksimal mungkin, meskipun hasilnya tidak begitu memuaskan bagi masing-masing pihak yang berkepentingan, namun demikian peneliti menganggap kebijakan yang ditempuh para elit birokrasi cukup positif, dan dapat meredam ketegangan sehingga tidak berlanjut kearah tindakan-tindakan destruktif berupa pengrusakan dan pembakaran yang dapat merugikan pada masing-masing pihak yang kepentingannya berlawanan. Disini peranan para tokoh-tokoh nelayan, beserta aparat yang berwenang sangat penting dalam upayanya meredakan ketegangan antar kelompok kepentingan yang bertikai.

(2). Hubungan pribadi. Dalam hal ini, kepentingan yang hendak diperjuangkan itu disampaikan melalui anggota kelompok kepentingan yang mempunyai hubungan pribadi dengan orang/pejabat yang berwenang mengambil kebijakan. Cara ini pernah efektif semasa M. Mursyid menjabat sebagai wakil rakyat Kabupaten Daerah

tingkat II Banyuwangi. Sebagaimana kita ketahui bahwa M. Mursyid adalah tokoh nelayan Muncar yang pernah nyaris menjadi korban pada waktu memperjuangkan teknologi perahu sleret jenis *Purse seine* pada tahun 1974. (lihat Don Emmerson, tentang Peristiwa besar di Muncar 30 September 1974). Sebagai tokoh nelayan yang pernah terlibat langsung menjadi anggota legislatif tentunya yang bersangkutan akan mengkomunikasikan kepentingan kelompoknya dan memperjuangkan nasib para nelayan. Berdasar hasil wawancara dengan yang bersangkutan sampai saat ini ia masih tetap menjalin hubungan secara pribadi dengan para elit/pejabat yang berwenang mengambil kebijaksanaan yang berkait dengan pembangunan masyarakat nelayan Muncar, dan nampaknya cara ini tetap digunakan sebagai media penghubung dalam memperjuangkan kepentingan para nelayan. Bukan bermaksud menonjolkan jasa-jasa yang bersangkutan, yang jelas kebesaran Muncar sebagai kawasan nelayan saat ini tidak dapat dilepaskan dari peranan dan jerih payah perjuangan Nya.

(3). Melalui saluran formal dan institusional, antara lain pemanfaatan media masa, penyampaian kepentingan pada partai politik atau kepada anggota partai-partai politik, penggunaan lobbying termasuk penyampaian pernyataan dihadapan anggota parlemen seperti "dengar pendapat" di parlemen atau ketika ada kunjungan anggota parlemen di daerah atau dihadapan pejabat Birokrasi. Sehubungan dengan hal ini, nampaknya cara untuk memperjuangkan kepentingan dengan memanfaatkan kelompok profesi wartawan dengan media massa cetak sebagai saluran untuk mempengaruhi pengambilan kebijaksanaan dan pembentukan hukum, Serta Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia sebagai kelompok kepentingan korporatis

dengan menggunakan saluran lobbying sebagai sarannya. Disamping masih terdapat kelompok kepentingan lain yang berusaha memperjuangkan kepentingan nelayan, namun lebih terletak dalam pelaksanaan hukum. Kelompok kepentingan tersebut adalah Koperasi Unit Desa (KUD) Mino.Blambangan, dan Gabungan Pengusaha Perikanan Indonesia (GAPPINDO), dan lain sebagainya.

Dari berbagai kelompok-kelompok kepentingan tersebut diatas, ternyata terdapat dua kelompok kepentingan yang paling banyak memberikan peranannya dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum dan kebijaksanaan publik yaitu kelompok profesi wartawan dan Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) . Secara umum, peranan yang dimainkan oleh kedua kelompok ini adalah menyampaikan informasi dan saran yang berkaitan dengan kepentingan kelompok-kelompok nelayan kepada pemerintah. Kelompok wartawan menyampaikan informasi tentang fakta-fakta yang terjadi dalam masyarakat nelayan dilapangan atau pembangunan perikanan secara keseluruhan melalui media massa. Fakta yang diinformasikan antara lain berupa protes masyarakat nelayan baik dalam bentuk demonstrasi, atau unjuk rasa, yang mengarah pada pengrusakan, pembakaran ataupun bentuk-bentuk tindakan destruktif lainnya. Kecenderungan kelompok wartawan untuk membela dan memperjuangkan kepentingan kelompok nelayan kecil ini diperkuat dengan pemuatan pendapat atau opini tokoh masyarakat nelayan, pejabat pemerintah dan pandangan kelompok kepentingan yang lain seperti HNSI atau pandangan masyarakat nelayan sendiri tentang perlindungan terhadap kepentingan nelayan. Opini masyarakat sebagaimana dituangkan dalam media massa itu juga menuntut adanya



penertiban, pembatasan dan bahkan larangan agar pejabat yang berwenang segera mengambil tindakan tegas. Pemberitaan di media massa tersebut merupakan informasi awal yang dapat dijadikan bahan untuk melakukan pengumpulan informasi yang lebih lengkap. Dengan informasi yang lebih lengkap, suatu kebijaksanaan atau aturan-aturan hukum dibentuk untuk mengantisipasi konflik kepentingan antara kelompok-kelompok nelayan. Atau dengan kata lain, pemberitaan media massa tentang tuntutan para nelayan dalam bentuk unjukrasa, demonstrasi, atau berupa tindakan-tindakan destruktif lain mempunyai peranan yang cukup penting dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum di bidang perikanan. “Kendatipun beberapa ahli sosiologi menganggap bahwa konflik dalam kehidupan sosial itu abnormal” (Doyle J.P, 1990:161), namun fakta mengenai hal ini menunjukkan bahwa kasus unjukrasa di balai desa Kedungrejo Muncar yang dimuat dalam media massa Jawa Pos tanggal 5 Februari 2000, dan dimuat lagi oleh harian Memorandum tanggal 6 Mei 2000, kemudian disusul lagi dengan aksi demo dan protes terhadap dinas perikanan yang dimuat Jawa Pos tanggal 20 Mei 2000 terbukti efektif dan membawa keberhasilan. (guntingan media massa terlampir). Konsekuensinya dinas perikanan mengeluarkan kebijaksanaan baru sesuai hasil kesepakatan, dengan mencabut perijinan terhadap beberapa perahu andon asal Tuban serta membuat kebijaksanaan baru berdasarkan hasil kompromi antar kelompok-kelompok kepentingan yang bertikai.

Pada level nasional hal serupa juga pernah terjadi pada saat dikeluarkannya Keputusan Presiden N0.39 tahun 1980 dan Intruksi Presiden No.11 tahun 1982 yang melarang penggunaan Trawl atau Pukat harimau diseluruh perairan Indonesia.

Ini semua keluar atas pertimbangan berbagai tuntutan para nelayan/HNSI terhadap pengoperasian kapal pukat harimau yang dimuat dalam media massa pada saat itu. (Tempo, 31 Mei 1980).

HNSI sebagai organisasi perwakilan kepentingan dari masyarakat nelayan, pada awalnya terbentuk atas pernyataan bersama dari 6 organisasi nelayan yang ada sebelumnya, yaitu organisasi nelayan Golkar, Pengurus pusat Sernemi, Pengurus besar serikat nelayan Islam Indonesia, Gerakan nelayan Marhaenis, Karyawan nelayan Pancasila dan Dewan pimpinan pusat Gensi. Dalam pernyataan bersama menyebutkan bahwa ke enam organisasi tersebut bertekad bulat untuk bersatu dan bergabung dalam satu-satunya wadah organisasi nelayan sesuai dengan profesinya yang independen, non politik dengan nama Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) yang Pembentukannya diprakarsai oleh pemerintah Cq Menteri pertanian. Organisasi ini mewajibkan kepada semua orang yang mempunyai profesi yang sama yaitu nelayan untuk menjadi anggotanya, dan proses keanggotaannya terjadi melalui pengaturan bahwa semua orang yang menjalankan usaha peanangkapan ikan atau yang mata pencahariaannya bersumber dari kegiatan produksi ikan laut secara otomatis menjadi anggota. (HNSI, 1979:14)

Atas dasar ini, berarti HNSI menganut sistem keanggotaan yang passif, artinya untuk menjadi anggota HNSI, para nelayan yang bersangkutan tidak perlu menyatakannya secara tegas. Adanya campur tangan dari Pemerintah bukan hanya dari prakarsa awal pembentukannya, tetapi juga dalam pemilihan pimpinan, dimana kepemimpinan HNSI di tingkat pusat merupakan penunjukan dari Pemerintah.

Sebagai organisasi korporatis, HNSI pada awalnya lebih dikehendaki untuk melakukan proses depolitisasi terhadap masyarakat nelayan yang sebelumnya terkotak-kotak dalam beberapa kelompok yang berorientasi pada kepentingan organisasi politik tertentu. Tugas untuk melakukan proses depolitisasi ini pernah ditegaskan oleh Presiden dalam Pembukaan kongres I HNSI yang menyatakan sebagai berikut “ Sebagai organisasi profesi, HNSI harus mampu mengatasi perbedaan paham dan golongan yang ada diantara para anggotanya, bahkan harus dapat menjadi unsur penghimpun dan perekat dari masyarakat nelayan yang berbeda paham atau organisasi yang mereka ikuti” (Pidato Presiden pada Kongres HNSI I, 1979). Penegasan fungsi seperti tersebut diatas menandai adanya proses kooptasi pemerintah terhadap organisasi perwakilan kepentingan tersebut. Kendatipun dalam anggaran dasar dan rumah tangganya dinyatakan secara tegas bahwa HNSI mempunyai tujuan untuk memperjuangkan taraf hidup seluruh masyarakat nelayan, namun kenyataannya tujuan tersebut tidak mempunyai implikasi praktis karena proses kooptasi telah memperlemah kedudukannya dihadapan Pemerintah sebagai penentu kebijaksanaan. Bahkan dalam perkembangannya, pada tahun 1989 Pemerintah telah memprakarsai pembentukan suatu wadah dari gabungan pengusaha perikanan Indonesia (GAPPINDO) yang dalam praktek lebih ditempatkan sebagai mitra dalam pelaksanaan kebijaksanaan perikanan yang berorientasi pada peningkatan pertumbuhan di sektor perikanan. Ini berarti HNSI tidak lagi bisa dipandang sebagai satu-satunya wadah perwakilan masyarakat nelayan karena GAPPINDO telah menempatkan diri sebagai wadah dari satu kelompok nelayan dalam hal ini para

pengusaha perikanan. Dengan demikian keberadaan GAPPINDO telah menyebabkan posisi HNSI semakin tidak berdaya dan kurang berperan dihadapan masyarakat nelayan maupun Pemerintah. Namun demikian peranan HNSI dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum yang cukup menonjol adalah dikaitkan dengan pembentukan Keputusan Presiden N0.39 tahun 1980. Dua bulan sebelum keluarnya Keppres tersebut, HNSI mengadakan rapat kerja yang salah satu butir keputusannya berisi pernyataan bahwa HNSI menghendaki adanya tindakan yang lebih tegas terhadap kapal trawl termasuk kemungkinan adanya larangan terhadap beroperasinya kapal pukat harimau dengan alat tangkap trawl tersebut. (HNSI, 1989:10,13)

Saran dalam bentuk pernyataan tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa ketegangan dan konflik kepentingan antara nelayan kecil dan pengusaha kapal pukat harimau dengan alat tangkap trawl sudah mencapai titik kritis yang dapat membahayakan stabilitas nasional. Sedangkan aturan aturan hukum yang mengatur tentang pembagian jalur penangkapan ikan dan pembatasan jumlah trawl tidak ditaati oleh kapal-kapal trawl milik para pengusaha perikanan. Atas masukan yang disampaikan HNSI ini, kemudian Presiden mengeluarkan larangan terhadap penggunaan alat tangkap trawl melalui Keppres No. 39 tahun 1980 dan intruksi Presiden No.11 tahun 1982. (lihat Konsideran Keppres No.39Th.1980).

Perlu dicatat disini, bahwa peranan HNSI dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum yang berkaitan dengan keluarnya Keppres tersebut sebenarnya jauh hari sebelum terbentuknya GAPPINDO, dalam perkembangan selanjutnya

ternyata keberadaan HNSI semakin tidak berdaya dan kurang berperan karena proses kooptasi telah memperlemah kedudukannya dihadapan pemerintah.

#### **D. Strategi Alternatif Pemberdayaan Masyarakat Nelayan**

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial . Konsep ini lebih luas dari hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (basic needs) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut. “Memberdayakan masyarakat berarti upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan atau keterbelakangan, dengan kata lain memberdayakan masyarakat adalah memampukan dan memandirikan masyarakat” (Kartasasmita,1996:142).

Dalam kerangka pemikiran itu, upaya pemberdayaan masyarakat haruslah pertama-tama dimulai dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Secara teoritik setiap masyarakat memiliki potensi untuk berkembang menurut perkembangan-perkembangan berikutnya. Artinya tidak ada masyarakat yang sama sekali tidak berkembang/tanpa daya, sebab kalau demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan memotivasi, membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki serta berupaya untuk mengembangkannya. Selanjutnya upaya itu harus diikuti dengan memperkuat potensi atau daya yang dimiliki sehingga masyarakat menjadi berdaya. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-

pranatanya, termasuk perangkat aturan-aturan hukumnya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, disiplin mentaati aturan, bertanggung jawab dan lain-lain, merupakan bagian pokok dari upaya pemberdayaan. Demikian pula pembaharuan dan pengintegrasian kedalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat didalamnya. Peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya merupakan unsur yang sungguh penting dalam hal ini. Perubahan struktural yang diharapkan adalah proses yang berlangsung secara alamiah, yaitu yang menghasilkan harus yang menikmati atau sebaliknya yang menikmati harus yang menghasilkan.

Dalam rangka pemberdayaan ini, maka upaya yang amat pokok adalah peningkatan akses kepada sumber-sumber kemajuan ekonomi, seperti akses terhadap modal, akses terhadap manajemen pemasaran, akses terhadap institusi sistem bagi hasil dan lain-lain, agar kesenjangan antara yang kuat dengan yang lemah tidak begitu menyolok. Dalam proses pemberdayaan masyarakat nelayan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, karena kurang berdaya menghadapi yang kuat. Oleh karena itu dalam konsep pemberdayaan masyarakat nelayan, pemihakan atas yang lemah amat mendasar sifatnya. Dalam rangka ini adanya peraturan-perundang-undangan yang secara jelas dan tegas melindungi golongan yang lemah mutlak diperlukan. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat terhadap yang lemah. Dalam konteks pemberdayaan masyarakat nelayan, disini ditekankan pada

pemberdayaan lapisan masyarakat nelayan terbawah, dalam hal ini nelayan pandhiga, terhadap berbagai akses yang selama ini kurang dimiliki.

Permasalahan yang mendasari ketidak berdayaan nelayan pandhiga adalah terletak pada ketergantungan yang tinggi pada pemilik sarana produksi yang selama ini dikuasai oleh juragan darat, sehingga distribusi pendapatan yang diterima atas sistem bagi hasil yang berlaku sangat kecil, akibat sistem kepemilikan sarana produksi oleh sekelompok tertentu, dengan demikian akumulasi keuntungan dengan sendirinya jatuh pada pada seorang pemilik alat produksi/pemilik kapal, dalam hal ini para juragan darat.

Adapun alternatif untuk memberdayakan para nelayan pandhiga adalah memutuskan ketergantungan pada pemilik modal/juragan darat, dengan cara membuka akses kepada sumber-sumber kemajuan ekonomi. Ini berarti nelayan disamping sebagai tenaga kerja, ia juga harus berperan sebagai pemilik dan pengelola hasil tangkapan. Bila fungsi ganda seperti ini dapat dilakukan nelayan, maka pendapatan nelayan dapat bersumber dari bagi hasil sebagai tenaga kerja, sebagai pemilik kapal dan juga pendapatan sebagai pengelola, sehingga nelayan mendapat nilai tambah dari penghasilan bisnis ikan hasil tangkapannya.

## **BAB VI** **P E N U T U P**

### **A. Kesimpulan**

Arah dan kebijaksanaan pembangunan dibidang hukum dewasa ini adalah menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu, antara lain dilakukan dengan jalan meningkatkan dan menyempurnakan pembinaan hukum nasional dengan tetap mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memper-baharui peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi.

Peraturan perundang-undangan warisan hukum nasional di bidang perikanan produk masa lalu yang kurang sesuai dengan tuntutan reformasi tentunya harus diperbaharui atau disempurnakan dengan jalan membentuk peraraturan perundang-undangan yang berparadigma baru Indonesia masa depan yang berwawasan kelautan dalam rangka mewujudkan cita –cita proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945.

Sebagai negara maritim yang memiliki produk unggulan dibidang kelautan dan perikanan, Indonesia mempunyai potensi sumberdaya ikan yang sangat melimpah dan diperkirakan potensi tersebut mencapai kurang lebih 6,5 juta ton per tahun, dan baru dimanfaatkan sekitar 2,4 juta ton. Dengan potensi sebesar itu seharusnya para nelayan yang bergelut dibidang perikanan merupakan masyarakat yang paling sejahtera, namun kenyataannya sebagian besar dari mereka justru



merupakan salah satu kelompok masyarakat yang paling miskin dibanding golongan masyarakat lainnya. (lihat Mubyarto, 1994, dan Masyhuri, 1999).

Kemiskinan yang menimpa sebagian besar masyarakat nelayan bukan merupakan kemiskinan alamiah, lebih disebabkan oleh masalah struktural (kemiskinan struktural), yaitu kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat, yang karena struktur sosial masyarakat mereka tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka (lihat Selo Soemardjan, 1980). Kemiskinan struktural yang membelit masyarakat nelayan penyebabnya sangat kompleks, bukan hanya faktor keterbatasan sumberdaya manusianya atau teknologi yang digunakan, tetapi juga karena faktor belum adanya akses yang dimiliki masyarakat nelayan baik di bidang ekonomi, politik maupun di bidang hukum. Mereka yang kebetulan menguasai akses, karena kedudukannya atau perannya dalam struktur sosial yang ada dengan mudah dapat memanfaatkan sumber-sumber ekonomi, dan mereka menjadi berkecukupan dan kaya raya. Sebaliknya para nelayan kecil, tradisional dan nelayan buruh/Pandhiga yang tidak menguasai akses akan menderita kemiskinan dan tetap miskin. Permasalahan tersebut merupakan dorongan bagi pemerintah sekarang untuk mengatur hubungan ekonomi yang terkait dengan sektor ini, dan disinilah diperlukan niat tulus atau good will pemerintah untuk memperbaharui atau menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang memihak kepada kepentingan masyarakat kebanyakan, dalam hal ini para nelayan kecil yang memang nota bene jumlahnya paling besar dibanding jumlah para pengusaha ikan yang bergerak di bidang bisnis perikanan. Dengan telah terbentuknya

Departemen Eksplorasi laut dan perikanan nampaknya pemerintah sekarang telah memperlihatkan kepedulian yang sangat tinggi kepada sektor perikanan dan kelautan, kendatipun sampai saat ini pengaruhnya belum begitu nampak. Namun yang jelas negara kita sebagai negara maritim dengan 70% wilayah laut yang kaya akan ikan telah memiliki departemen tersendiri, dan tentunya akan memikirkan nasib para nelayan, yang selama ini terpinggirkan.

Penulisan tesis dengan judul dimensi ekonomi politik pembentukan hukum dibidang kelautan dan perikanan, dengan mengambil setting kajian nelayan Muncar ini, telah menghasilkan butir-butir kesimpulan sebagai berikut :

- 1). Dampak pembangunan terhadap perubahan Peraturan perundang-undangan dibidang kelautan dan perikanan merupakan konsekuensi yang harus ditanggung oleh pemerintah. Mengingat UU.No.9 Tahun 1985 tentang perikanan termasuk aturan pelaksanaannya pada umumnya yang sekarang berlaku cenderung berpihak pada kelompok tertentu yang punya akses dibidang permodalan yang dalam hal ini para pengusaha ikan, dan masih belum banyak mengakomodasi kepentingan ekonomi politik masyarakat nelayan, melainkan. cenderung digunakan sebagai alat penguasa dan menguntungkan pemerintah dan elit tertentu di hampir segala aktivitas bisnis. Hal ini tidak mengherankan, karena paradigma pembangunan pada saat itu banyak didominasi oleh pemikiran pentingnya pertumbuhan ekonomi. Dalam pembangunan sektor perikanan, paradigma tersebut diyakini bahwa pertumbuhan produksi ikan merupakan ukuran utama keberhasilan pembangunan bidang perikanan, dan hasil pertumbuhan tersebut akan dapat pula dinikmati oleh masyarakat

nelayan sampai dilapisan yang paling bawah dengan sendirinya atau melalui campur tangan Pemerintah.(Trickle Down Effect).

2). Masyarakat nelayan Muncar yang selama ini bergelut langsung disektor perburuan ikan ternyata tidak memiliki akses dalam proses pembentukan hukum yang berkaitan dengan usaha dibidang perikanan baik yang menyangkut akses ekonomi maupun politik. Tiadanya akses tersebut bukan berarti ia sama sekali berada dalam posisi yang tidak berdaya berhadapan dengan pemerintah atau elit kekuasaan, para nelayan mempunyai cara sendiri dalam mempengaruhi proses pembentukan aturan hukum yang menyangkut kepentingan mereka agar tuntutan mereka diterima oleh instansi pembentuk hukum, dan biasanya para nelayan berusaha memperjuangkannya melalui tindakan-tindakan destruktif.

3). Bentuk-bentuk pengungkapan dan penyaluran kepentingan yang dilakukan oleh masyarakat nelayan Muncar untuk memberikan input dalam proses pembentukan hukum dibidang perikanan adalah dengan cara aksi unjuk rasa, demonstrasi dan atau tindakan-tindakan destruktif lainnya. Selama penelitian berlangsung, aksi unjuk rasa dan demonstrasi di Muncar telah terjadi tiga kali, menuntut agar kepentingan yang diperjuangkan dikehendaki menjadi bagian ketentuan dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh instansi yang berwenang menentukan kebijaksanaan. Bentuk-bentuk lainnya adalah melalui saluran formal dan institusional, antara lain dengan memanfaatkan profesi wartawan dengan media massa cetak sebagai saluran untuk mempengaruhi proses pembentukan hukum dan pengambilan kebijaksanaan. Cara ini dianggap paling efektif, apabila berita-

berita yang dimuat tersebut berupa kasus aksi unjukrasa atau demonstrasi yang mengarah pada tindakan-tindakan yang bersifat destruktif.(pengrusakan, pembakaran, atau kekerasan). Disini biasanya pejabat yang berwenang segera terjun kelokasi dan berusaha mencari solusi terbaik terhadap tuntutan yang diperjuangkan para nelayan.

Bentuk lain melalui saluran formal dan institusioanl yang sering dilakukan masyarakat nelayan adalah memanfaatkan HNSI dan para pejabat birokarasi atau kunjungan anggota parlemen didaerah dalam bentuk lobbying, termasuk menyampaikan pernyataan langsung dihadapan pejabat melalui acara dengar pendapat. Namun cara ini hasilnya cenderung kurang efektif.

4). Kelompok-kelompok kepentingan yang paling banyak memberikan peranannya dalam mempengaruhi proses pembentukan hukum dibidang perikanan adalah kelompok profesi wartawan dan Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI). Secara umum peranan yang dimainkan oleh kedua kelompok kepentingan ini adalah menyampaikan informasi tentang fakta-fakta yang terjadi dalam masyarakat nelayan dilapangan, dan menyampaikan saran yang berkaitan dengan kepentingan kelompok-kelompok nelayan kepada pejabat pemerintah yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Upaya-upaya nyata yang dihasilkan dalam mem-pengaruhi proses pembentukan hukum dibidang perikanan yang dilakukan oleh kedua kelompok kepentingan tersebut antara lain berupa kebijaksanaan aparat yang berwenang dalam bentuk pencabutan surat ijin dari sebagian nelayan andon Tuban yang beroperasi di wilayah Muncar, serta

pembentukan aturan –aturan baru dalam bentuk tata tertib , pengoperasian kapal nelayan di wilayah perairan Muncar.

Peranan nyata yang cukup menonjol pada level nasional adalah dikaitkan dengan pembentukan Keputusan Presiden No.39 tahun 1980 tentang larangan terhadap penggunaan alat tangkap trawl. Dalam hal ini peranan HNSI sebagai satu-satunya organisasi nelayan pada saat itu, menyampaikan hasil rapat kerja yang salah satu butir keputusannya berisi pernyataan bahwa HNSI menghendaki adanya tindakan yang lebih tegas termasuk kemungkinan larangan beroperasinya kapal trawl. Saran dalam bentuk pernyataan tersebut didasar pada pertimbangan bahwa konflik kepentingan antara nelayan kecil dan pengusaha kapal-kapal trawl sudah mencapai titik kritis yang dapat membahayakan stabilitas nasional. Atas masukan HNSI tersebut, kemudian dua bulan berikutnya Presiden mengeluarkan Keppres No.39 tahun 1980.

### **B. Saran-Saran.**

Dalam rangka memenuhi tuntutan dan cita-cita reformasi, serta pemerataan pertumbuhan hasil pembangunan perikanan yaitu pemberdayaan masyarakat petani dan nelayan melalui penyediaan prasarana, pengembangan kelembagaan, penguasaan teknologi, dan pemanfaatan sumberdaya alam guna meningkatkan pendapatan nelayan kecil, maka fungsi hukum sebagai alat pembangunan hendaknya lebih diarahkan untuk mengakomodasi kepentingan yang memberikan peluang bagi mereka untuk meningkatkan pendapatannya. Hal ini dapat dilakukan dengan memperbaharui

atau menyempurnakan serta membentuk peraturan perundang-undangan dan atau aturan pelaksanaannya, yang memberi jaminan terhadap kepentingan mereka sebagaimana tuntutan dan cita-cita reformasi .

Oleh karena itu peraturan perundang-undangan tentang perikanan produk masa lalu termasuk aturan pelaksanaannya yang belum memberi rasa keadilan, diskriminatif, dan menempatkan rakyat/masyarakat nelayan pada posisi yang lemah, seyogyanya disempurnakan atau diperbaharui dengan jalan merubah atau bila perlu membentuk peraturan perundang-undangan yang baru yang lebih sesuai dengan cita-cita dan tuntutan reformasi. Untuk mendapatkan gambaran dan kemungkinan solusi lebih lanjut mengenai permasalahan diatas, disarankan agar dalam penyempurnaan melibatkan peran serta masyarakat nelayan serta memperhatikan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan masalah kelautan dan perikanan. Seperti halnya UU.No.22 tahun 1999, UU.No.25 tahun 1999 dan lain sebagainya.

Pengaturan tentang peran serta masyarakat dalam peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat nelayan yang selama ini terpinggirkan, tentunya dengan tetap menaati rambu-rambu hukum yang berlaku.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Alfian.(Ed.) 1980. Kemiskinan Struktural suatu Bunga rampai. Yayasan Ilmi-Ilmu Sosial: Jakarta.
- Almond Gabriel.A. 1991. Kelompok-kelompok kepentingan dan partai politik. Dalam Muchtar Mas'ud dan Collin Mc.Andrews. Perbandingan sistem politik. Gajahmada univessity Press: Yogyakarta.
- Astuty Ernany Dwi, 1999. Pendapatan, Pembagian Pendapatan, dasn mobilitas vertikal Nelayan. PEP.LIPI. Jakarta
- Bailey, Corner. 1988. Political Economy Of Marine Fisheries Development in Indonesia. Number 46 October. 1988.
- Bates Robert. 1988. To ward a political economy of development: A Rational choice perspective. University of California press barkeley: Los Anggels London.
- Bekte Friedhelm. 1988. Prospects of a blue revolution in Indonesian fishiries, a bureocratic dream or grim. Bielefeld: Germany.
- , 1993. Penduduk Miskin dan Tertinggal: Metodologi dan analisis: Jakarta.
- Bredemeier, Harry C. 1962. Law as integrative mechanism,in Vilhelm Albert. Sociology of law. Penguin Books, Baltimore, Maryland : Asustralia.
- Budiman Arief. 1997. Teori-Teori Negara : Negara, Kekuasaan, dan Idiologi. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.
- Craib Ian. 1986. Teori-teori sosial Modern. Rajawali: Jakarta.
- Dahrendof. Ralp. 1986. Konflik dan konflik dalam masyarakat industri. Rajawali: Jakarta
- 1982. Hasil Survey Sosial ekonomi perikanan laut di pantai jawa: Jakarta.
- Doyle Johnson Paul. 1990 .Teori Sosiologi Hukum: Klasik dan Modern. Gramedia pustaka Utama: Jakarta.
- Dror Yehezkel. 1977. Ventures In Policy Sciences Consepts and applications. Elsevier: New York. Dalam Irfan Islamy. 1992. Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan negara. Bumi aksara: Jakarta.

- Dye Thomas.R. 1978. Understading Publik Policy, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc: New Jersey. Dalam Bambang sunggono.1994. Hukum dan Kebijakanaksanaan Publik. Sinar grafika: Jakarta.
- Faisal Sanapiaih. 1990. Penelitian kualitatif , Dasar-dasar dan Aplikasinya, Yayasan Asih Asah Asuh (YA3.) : Malang.
- Geertz 1981. Aneka budaya dan Komunitas di Indonesia, Pulsar: Jakarta. Dalam Kusnadi. 2000. Nelayan Strategi adaptasi dan jaringan sosial. Humaniora utama press: Bandung.
- Hasanudin Basri, 2000. Naskah Pidato MENKOKESRA DAN TASKIN Pada acara Lokakarya Nasional Pemberdayaan masyarakat nelayan dalam perspektif otonomi daerah. Tanggal 1 Maret 2000 di Hotel Natur Simpang: Surabaya.
- Imrom.M. 1997. Peran Bos dan dampak sosial ekonomi nelayan Rinca. Masyarakat Indonesia 23 No.2.: Jakarta.
- Islamy Irfan. 1992. Prinsip-Prinsip perumusan Kebijakanaksanaan Negara. Bumi aksara : Jakarta.
- Kartasasmita Ginanjar. 1996. Pembangunan untuk rakyat, Memadukan pertumbuhan dan pemerataan. Pustaka Cidesindo: Jakarta.
- Kusnadi. 1997. Kemiskinan Nelayan dan pembangunan Desa pantai. Pusat studi Komunitas Pantai : Jember.
- 2000. Nelayan strategi adaptasi dan jaringan sosial. Humaniora utama Pres: Bandung.
- Mas'ud Muchtar.1989. Ekonomi dan struktur Politik Ordebaru. LP3ES: Jakarta.
- Masyhuri. 1999. Pemberdayaan nelayan tertinggal dalam mengatasi krisis ekonomi. Telaahan terhadap sebuah Pendekatan. PEP.LIPI: Jakarta.
- Masyhuri, Wibowo Ari. 1998. Pemilikan kolektif, Pemerataan pendapatan dan pengembangan ekonomi nelayan. dalam Masyhuri(Eds.).1998. Strategi pengembangan desa tertinggal, Organisasi ekonomi Masyarakat nelayan. PEP.LIPI: Jakarta.
- Miles.B. Matthew, Huberman Michael.A. 1992. Analisis data kualitatif. Buku sumber tentang metode-metode baru. UI. Press : Jakarta.
- Moleong Lexy J.. 1990. Metodologi Penelitian Kualitatif. Remaja Rosdakarya: Bandung.



- Mubyarto, Soetrisno Loekman, Dove Michael . 1984. Nelayan dan Kemiskinan. Studi Ekonomi dan Antropologi di dua desa Pantai. CV.Rajawali: Jakarta.
- 1991. Tiga model pembuatan Kebijakan di Indonesia. Per-bandingan sistem politik. Gajahmada University Press: Yogyakarta
- Nasution.S. 1996. Metode penelitian Naturalistik Kualitatif. Tarsito : Bandung.
- Nasikun, 1995, Sistem Sosial Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Nonet Philippe, Philip Selznick. 1978. Law and society in transition: Toward responsive law: New York, Harper & Row.
- Nusantara. G Abdul Hakim-1986. Kebijaksanaan dan Strategi Pembangunan Hukum di Indonesia. Sebuah tinjauan kritis Politik Pembinaan hukum Nasional. Dalam Artijo Alkostar (Eds). Pembangunan hukum dalam prespektif hukum Politik Nasional. Rajawali: Jakarta.
- Ortolano.L. 1994. Envrioumental Planning and decision Making. John Wiley and Sons: Toronto, Dalam Zarnawis Ismail (Eds.). Sumber daya perikanan dan organisasi penangkapan ikan: kasus dua daerah penelitian.PEP-LIPI: Jakarta.
- Pelly Usman, Menanti Asih.1994. Teori-teori Sosial Budaya. P3TK. Dirjen. Pendidikan Tinggi Depdekbud: Jakarta.
- Peters.A A G, Siswosoebroto Koesrini (Eds.). 1988. Hukum dan perkembangan sosial. Buku Teks Sosiologi Hukum-Buku I. Pustaka Sinar harapan: Jakarta.
- 1990. Hukum dan perkembangan sosial. Buku Teks Sosiologi Hukum-Buku III. Pustaka sinar harapan: Jakarta.
- P. Cs. Effendi. 1990. Alternatif kebijakan Pembangunan Perikanan Laut Jangka Panjang. Dalam Prosidang Workshops Perikanan, Departemen Pertanian : Jakarta.
- Podgorechi Adam, Christoppher Whelan J. (Eds.).1987. Pendekatan Sosiologis terhadap hukum.PT. Bina Aksara: Jakarta.
- Pramono.1997. Pendekatan dalam pemberdayaan masyarakat nelayan. PMB-LIPI: Jakarta, Dalam Masyhuri (Eds.) 1999. Pemberdayaan nelayan tertinggal dalam mengatasi krisis ekonomi, Telaah terhadap sebuah pendekatan. PEP-LIPI: Jakarta.
- Rahardjo Satjipto. 1996. Ilmu Hukum. Alumni: Bandung.
- 1980. Hukum Dan Masyarakat. Angkasa : Bandung.

- Rasyidi Lili, 1992, Hukum sebagai suatu sistem, Remaja Rosdakarya: Bandung.
- Ritzel George. 1985. Sosiologi Ilmu pengetahuan berparadigma Ganda, Disadur oleh Alimandan. Rajawali: Jakarta.
- Rostov.W.W. 1960. The stages of economic growth. A non communist Manifesto. Cambridge University Press: Cambridge. Dalam Ginanjar Kartasmita. Pembangunan untuk rakyat, memadukan pertumbuhan dan pemerataan. Pustaka cidesindo: Jakarta.
- Sanit Arbi 1986. Politik sebagai sumberdaya hukum. Telaah mengenai dampak tingkah laku politik elit dan massa terhadap kekuatan hukum di Indonesia. Dalam Artidjo Alkotsar (Eds) Rajawali : Jakarta.
- Santoso Kabul. 1992. Kemiskinan ; Reorientasi strategi dan Pengendaliannya. Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Jember : Jember.
- Sawit.H.M.1998. Nelayan tradisional pantai utara Jawa. Dilema milik Bersama. Masyarakat Seidmen Robert.1978. The state, Law and Development. St-Martin's Press: New York.
- Sunggono Bambang. 1994. Hukum dan Kebijaksanaan Publik. Sinar grafika : Jakarta
- Susanto I.S.. 1999. Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru. Pengukuhan guru besar, Universitas Diponegoro: Semarang.
- Soekanto Soerjono, Heri Candrasari.1983. Beberapa aspek Sosio Yuridis Masyarakat. Alumni: Bandung.
- 1986. Pengantar metode penelitian hukum. UI.Press : Jakarta.
- Soemardjan Selo. 1980. Kemiskinan Struktural dan Pembangunan, dalam Alfian (Ed) Kemiskinan struktural suatu bunga rampai. Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial: Jakarta.
- Soemitro Ronny Hanitijo.1988. Metode penelitian hukum dan yurimetry. Ghalia: Jakarta.
- 1989. Perspektif sosial dalam pemahaman masalah-masalah hukum. Agung Press: Semarang.
- Sumaatmadja Nursid, 1986, Perspektif Studi sosial. Alumni Bandung
- Vago Steven.1981. Law and Society. Englewood Cliffs.Prentice Hall Inc.: New Jersey.

Wibowo Ari. 1999. Modal bersama dan mobilitas Nelayan, dalam Masyhuri (Eds.). 1999. Pemberdayaan nelayan tertinggal dalam mengatasi krisis ekonomi. PEP.LIPI.: Jakarta.

Zamroni, 1992, Pengantar pengembangan Teori sosial, Tiara Wacana, Yogyakarta.

## MAKALAH

Hasan Zaini. Tth. Karakteristik Penelitian kualitat. Makalah, IKIP: Malang

Nikijuluw Victor P.H.. 2000. Pemberdayaan Masyarakat nelayan dalam perspektif Otonomi Daerah. Makalah Dirjen UPPK.DELP. pada Lokakarya Nasional di Hotel Natur Simpang: Surabaya.

Profil Kelautan Nasional. 1996. Makalah Dalam Lokakarya Nasional 1-2 Maret 2000 Optimalisasi Pengelolaan potensi Kelautan serta pemberdayaan masyarakat nelayan dalam perspektif Otonomi Daerah. Universitas Hang Tuah : Surabaya.

Warassih Esmi.(Eds.). 1999. Metodologi Penelitian Bidang Ilmu Humaniora. Dalam pelatihan metodologi penelitian ilmu sosial dengan orientasi penelitian bidang hukum. Fakultas Hukum Undip: Semarang.

Wignjosoebroto Soetandyo.(Eds.). 1999. Masalah metodologi dalam penelitian hukum,Sehubungan dengan masalah keragaman pendekatan konseptualnya. Dalam pelatihan metodologi penelitian ilmu sosial dengan orientasi penelitian bidang hukum. Fakultas Hukum Undip.: Semarang.

## PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

Biro Pusat Statistik. 1973, 1978, 1983, 1988. Perikanan: Jakarta.

DEPDIKBUD.1988. Kamus besar Bahasa Indonesia : Jakarta

Ditjen. Perikanan.1991. Evaluasi pelaksanaan Pembangunan Perikanan dalam Pelita.IV: Jakarta.

Intruksi Mendagri.1998. Tentang Pecabutan Perda. Tk.I dan Tk. II mengenai pajak daerah dan Retribusi Daerah khususnya mencabut dan menghentikan retribusi pelelangan ikan (C.8) terhitung sejak 22 Mei 1998: Jakarta.

Keputusan Gubernur Jatim. 1998. Tentang Keputusan Gubernur Jatim No. 14.Tahun 1998, tentang Retribusi Pasar Grosir penyelenggaraan Pelelangan ikan (disahkan Kep.Mendagri No. 974.35-303 dan diundangkan dalam No.4/1999. L.d. seri B): Surabaya.

- MPR.RI. 1998. Ketetapan MPR.RI.No.X/MPR/1998, Tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan Nasional sebagai Haluan negara. Sinar grafika: Jakarta.
- 1998. Ketetapan MPR.RI.No.XI/MPR/1998, Tentang Penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas Korupsi,Kolusi, dan Nepotisme. Sinar grafika: Jakarta
- 1998. Ketetapan MPR.RI.No.XV/MPR/1998, Tentang Penyelenggaraan otonomi daerah, Pengaturan, Pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya Nasional yang berkeadilan: serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Sinar grafika: Jakarta.
- 1999. Ketetapan MPR.RI.No.IV/MPR/1999, Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. Sinar grafika: Jakarta.
- Undang-Undang RI. 1985. UU.No.9 tahun 1985, Tentang Perikanan .Sinar grafika: Jakarta
- 1999. UU.No.22.Tahun 1999, Tentang Pemerintahan Daerah. Sinar grafika: Jakarta
- 1999. UU.No. 25. Tahun 1999. Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Sinar Grafika : Jakarta
- 1999. UU.No. 28. Tahun 1999, Tentang Penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN. Sinar Grafika: Jakarta
- Presiden RI. 1980. Keppres.RI.No. 39. Tentang Larangan penggunaan alat tangkap Trawl. Sinar grafika: Jakarta.
- 1998. Strategi Pengembangan Desa Tertinggal: Organisasi ekonomi masyarakat nelayan. PEP.LIPI: Jakarta.

## MAJALAH

- HNSI. 1979. Pidato laporan ketua umum HNSI pada Kongres I Tahun 1979: Jakarta
- 1989. Pidato laporan ketua umum HNSI pada Kongres II tahun 1989: Jakarta
- Jalil. Abdul 1997. Hukum dan pembangunan ekonomi. Masalah-masalah hukum, Fakultas Hukum UNDIP: Semarang.

Tempo. 1977. Jika kesabaran Nelayan terkuras. 16 Juli 1977.

----- 1977. Mengejar Harimau dilaut dan darat. 29 Oktober 1977.

----- 1978. Akhirnya Menentukan sikap. 17 Juni 1978.

----- 1978. Pukat Harimau antara ijin dan asap dapur. Nopember 1978

----- 1980. Nafas terakhir sang harimau. 31 Mei 1980

## **SURAT KABAR**

Jawa Pos. 1999. Nelayan ngamuk bakar kantor Pemerintah. 3 September 1999

-----1999. Kredit Rp. 2 Miliar untuk nelayan kecil. 6 September 1999

-----2000. Warga Tuntut Nelayan andon dipulangkan. 5 Februari 2000  
Muncar Banyuwangi.

-----2000. Ratusan Nelayan Demo Dinas Perikanan. 20 Mei 2000 Muncar  
Banyuwangi.

-----2000. Dan.Lanal.: Yang rusak laut, saya libas. 5 Februari 2000 Muncar  
Banyuwangi.

Memorandum. 1999. Deparemen Perikanan dan Kelautan. 28 Oktober 1999

-----2000. Seratus Nelayan Banyuwangi Demo. 6 Mei 2000.: Muncar  
Banyuwangi.

Suara Merdeka. 1979. Nelayan Tradisional semakin jauh tertinggal. 18 Juni 1979

-----1999. Deparemen Perikanan dan Kelautan. 28 Oktober 1999